

**PROCESSO N.º 10/2012 – ARF/1ª S.**

**RELATÓRIO N.º 9/2013 – ARF/1ª S.**



**APURAMENTO DE RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS NO ÂMBITO DO CONTRATO DE "ABERTURA DE CRÉDITO EM REGIME DE CONTA CORRENTE", CELEBRADO PELO MUNICÍPIO DE PORTIMÃO COM A CAIXA GERAL DE DEPÓSITOS, S.A.**

**(Processo de Fiscalização Prévia nº 1062/2011)**

**Tribunal de Contas  
2013**



# Tribunal de Contas

---



## ÍNDICE

	<b>SIGLAS</b>	<b>4</b>
<b>I-</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>5</b>
<b>II-</b>	<b>METODOLOGIA</b>	<b>5</b>
<b>III-</b>	<b>FACTUALIDADE APURADA</b>	<b>7</b>
<b>IV-</b>	<b>NORMAS LEGAIS APLICÁVEIS/CARACTERIZAÇÃO DAS INFRAÇÕES FINANCEIRAS</b>	<b>14</b>
<b>V-</b>	<b>COMPETÊNCIA PARA A PRÁTICA DOS ATOS IDENTIFICADOS/AUTORIZAÇÃO DOS PAGAMENTOS/IDENTIFICAÇÃO NOMINAL E FUNCIONAL DOS EVENTUAIS RESPONSÁVEIS</b>	<b>16</b>
<b>VI-</b>	<b>JUSTIFICAÇÕES APRESENTADAS PELO MUNICÍPIO DE PORTIMÃO</b>	<b>20</b>
<b>VII-</b>	<b>EXERCÍCIO DO DIREITO DE CONTRADITÓRIO</b>	<b>22</b>
<b>VIII-</b>	<b>APRECIAÇÃO</b>	<b>23</b>
	<b>8.1. DA EXECUÇÃO DOS ATOS GERADORES DE DÍVIDA PÚBLICA FUNDADA SEM SUJEIÇÃO A FISCALIZAÇÃO PRÉVIA DO TC</b>	<b>23</b>
	<b>8.2. DA INOBSERVÂNCIA DE NORMAS LEGAIS QUE REGULAM O CRÉDITO MUNICIPAL</b>	<b>26</b>
<b>IX-</b>	<b>RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA</b>	<b>28</b>
<b>X-</b>	<b>PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO</b>	<b>30</b>
<b>XI-</b>	<b>PONDERAÇÃO SOBRE AS QUESTÕES SUSCITADAS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO</b>	<b>31</b>
<b>XII-</b>	<b>CONCLUSÕES</b>	<b>38</b>
<b>XIII-</b>	<b>DECISÃO</b>	<b>40</b>
	<b>FICHA TÉCNICA</b>	<b>42</b>
	<b>ANEXO I- MAPA DE INFRAÇÕES GERADORAS DE EVENTUAL RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA</b>	<b>43</b>
	<b>ANEXO II- RESPOSTAS APRESENTADAS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO</b>	<b>47</b>



## **SIGLAS**

<b>Ac.</b>	<i>Acórdão</i>
<b>AMP</b>	<i>Assembleia Municipal de Portimão</i>
<b>BB, PLC</b>	<i>Barclays Bank, PLC</i>
<b>BES, S.A.</b>	<i>Banco Espírito Santo de Investimento, S.A.</i>
<b>BPI, S.A.</b>	<i>Banco Português de Investimento, S.A.</i>
<b>CGD, S.A.</b>	<i>Caixa Geral de Depósitos, S.A.</i>
<b>CMP</b>	<i>Câmara Municipal de Portimão</i>
<b>DAF</b>	<i>Departamento Administrativo e Financeiro</i>
<b>DCC</b>	<i>Departamento de Controlo Concomitante</i>
<b>DGAL</b>	<i>Direção-Geral das Autarquias Locais</i>
<b>DECOP</b>	<i>Departamento de Controlo Prévio</i>
<b>DGTC</b>	<i>Direção-Geral do Tribunal de Contas</i>
<b>DL</b>	<i>Decreto-Lei</i>
<b>DR</b>	<i>Diário da República</i>
<b>IVA</b>	<i>Imposto Sobre Valor Acrescentado</i>
<b>LAL</b>	<i>Lei das Autarquias Locais<sup>1</sup></i>
<b>LFL</b>	<i>Lei das Finanças Locais<sup>2</sup></i>
<b>LOPTC</b>	<i>Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas<sup>3</sup></i>
<b>Of.</b>	<i>Ofício</i>
<b>Proc.</b>	<i>Processo</i>
<b>TC</b>	<i>Tribunal de Contas</i>
<b>UAT</b>	<i>Unidade de Apoio Técnico</i>
<b>UC</b>	<i>Unidade de Conta</i>

<sup>1</sup> Aprovada pela Lei n.º 169/99, de 18.09, alterada pelas Leis n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro, n.º 67/2007, de 31 de dezembro e Lei orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro.

<sup>2</sup> Aprovada pela Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, retificada pela Declaração de Retificação n.º 14/2007, de 15 de fevereiro, alterada pelas Leis n.º 22-A/2007, de 29 de junho, n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro, n.º 3-B/2010, de 28 de abril, n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, e n.º 22/2012, de 30 de maio.

<sup>3</sup> Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, alterada pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de dezembro, 1/2001, de 04 de janeiro, 55-B/2004, de 30 de dezembro, 48/2006, de 29 de agosto, 35/2007, de 13 de agosto e 3-B/2010, de 28 de abril. Posteriormente à data dos factos aqui relatados, foi alterada pelas Leis n.ºs 61/2011, de 07 de dezembro e 2/2012, de 06 de janeiro.



# Tribunal de Contas

---

## ***I - INTRODUÇÃO***

O Município de Portimão, em 27 de junho de 2011<sup>4</sup>, remeteu para efeitos de fiscalização prévia do Tribunal de Contas, um contrato de "Abertura de crédito", celebrado com o Banco Português de Investimento, S.A., a Caixa Geral de Depósitos, S.A, o Banco Espírito Santo, S.A e o Barclays Bank, PLC, em 15 de junho de 2011, no montante de € 76.050.000,00<sup>5</sup>, pelo prazo de 12 anos e obrigando-se o Município a utilizar essa linha de crédito na liquidação das dívidas e passivos financeiros perante os bancos creditantes.

Pelo Ac. n.º 68/2011, proferido em subsecção da 1ª Secção deste Tribunal, de 21 de novembro de 2011, foi recusado o visto ao contrato e " (...) mandar prosseguir o processo para apuramento de responsabilidades relativas **à não sujeição a fiscalização prévia do contrato [de um empréstimo de curto prazo com a CGD no montante de 3 milhões de euros, gerador de dívida pública fundada que não foi submetido a fiscalização prévia]**"<sup>6</sup> (negrito nosso).

## ***II - METODOLOGIA***

O objetivo da presente ação consistiu na identificação de eventuais responsabilidades financeiras decorrentes da **execução de um contrato de "Empréstimo de curto prazo" celebrado entre o Município de Portimão e a Caixa Geral de Depósitos (CGD), no montante de 3.000.000,00 €**, sem a sua remessa para efeitos de fiscalização prévia deste Tribunal.

O estudo do aludido contrato de empréstimo e dos trâmites que lhes estão associados consubstanciou-se na documentação e esclarecimentos remetidos em sede de fiscalização prévia<sup>7</sup>, nos apresentados nas alegações de recurso da decisão

---

<sup>4</sup> Cfr. Of. n.º 16779/2011.

<sup>5</sup> O qual foi registado na DGTC com o n.º 1062/2011.

<sup>6</sup> Vide alíneas u) e v) do n.º 2 e n.ºs 33 e 38 do Acórdão.

<sup>7</sup> Cfr. Of. n.º 21556/11, de 24.08.2011.



# Tribunal de Contas

---

de recusa ao contrato de abertura de crédito e nos enviados em sede de fiscalização concomitante<sup>8</sup>.

Após o estudo de toda a documentação, foi elaborado o relato da auditoria, notificado<sup>9</sup> para o exercício do direito de contraditório previsto no artigo 13.º da LOPTC, na sequência de despacho judicial, de 03 de outubro de 2012, aos indiciados responsáveis, Manuel António da Luz e Luís Manuel de Carvalho Carito, Presidente e Vice-Presidente da CMP, respetivamente.

No exercício daquele direito<sup>10/11</sup>, vieram os indiciados responsáveis esclarecer que *"(...) Considerando que em sede de elaboração de Relato foram prestados esclarecimentos que traduzem a posição e o nosso entendimento sobre a matéria, informa-se esse digníssimo Tribunal de Contas de que o entendimento do Município se encontra espelhado no ofício n.º 21556/2011, de 24.08.2011 e nas páginas 18 e 19 do mesmo Relato, e que continuaria a subscrever, pelo que, com o devido respeito, para lá se remete.(...)"*.

Posteriormente e na sequência de despacho judicial de 09 de maio de 2013, face a alterações efetuadas no quadro infracional apurado, foram os indiciados responsáveis notificados, de novo, nos termos do citado artigo 13.º da LOPTC<sup>12</sup>.

O indiciado responsável, Luís Manuel de Carvalho Carito, veio contraditar, reiterando o entendimento anteriormente manifestado (incluindo o apresentado em sede de

---

<sup>8</sup> Cfr. Of. n.ºs 14731 e 21727, de 29.05.2012 e 03.08.2012, respetivamente e fax n.º 28046, de 12.09.2012.

<sup>9</sup> Of. da DGTC n.ºs 15584 e 15585, de 10.10.

<sup>10</sup> Foi concedido um prazo de 20 dias úteis, tendo o Relato sido rececionado em 11.10.2012, e a resposta foram recebidas neste Tribunal por fax em 09.01.2013 e por correio em 10.01.2013 (registo na DGTC com o n.º 666).

<sup>11</sup> Quanto ao envio extemporâneo das suas respostas, os indiciados responsáveis referem que *"(...) por lapso não seguiram na data proposta por esse digno Tribunal (...)"* – vide anexo II ao relatório.

<sup>12</sup> Foi concedido, para o efeito, um prazo de 5 dias, tendo os indiciados responsáveis sido notificados em 14.05.2013, como se comprova das datas e assinaturas apostas nos avisos de receção.



fiscalização prévia e de recurso da decisão aí proferida) e solicitando a relevação da responsabilidade financeira sancionatória que lhe foi imputada<sup>13</sup>.

### **III - FACTUALIDADE APURADA**

#### **❖ Do "Contrato de Abertura de Crédito" remetido para fiscalização prévia**

- 3.1.** O Município de Portimão celebrou um contrato de abertura de crédito, em 15 de junho de 2011, com o BPI, S.A., a CGD, S.A, o BES, S.A e o BB, PLC.
- 3.2.** Por força do referido contrato os bancos creditantes iriam conceder ao Município uma linha de crédito no montante global máximo de € 76.050.000,00<sup>14</sup>.
- 3.3.** Esta linha de crédito seria utilizada "*(...) na liquidação das dívidas e passivos financeiros do município perante os Bancos creditantes, nomeadamente ao abrigo de contratos de cessão de créditos, acordos de regularização de dívidas comerciais e operações de tesouraria, previstos no Anexo 2 (...)*"<sup>15</sup>.
- 3.4.** Da análise do Anexo 2 denominado por "*Dívidas/Passivos a reprogramar ou consolidar*" verificou-se que uma das dívidas (no montante de 3.000.000,00 €) a solver por conta do contrato de abertura de crédito, era originária de um **contrato de empréstimo de curto prazo**, celebrado em 27.01.2010, com a CGD, S.A.<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> Cfr. Resposta recebida neste Tribunal por fax em 21.05.2013 e por ofício n.º 8808/13, de 21.05.2013 (registo na DGTC com o n.º 9896, em 22.05.2013) e digitalizada em anexo II ao relatório. Posteriormente, ao abrigo do ofício n.º 10338, de 27.05.2013, o Presidente da CMP veio esclarecer que aquele ofício também incluía as suas alegações sobre o relato.

<sup>14</sup> Cfr. Cláusula 2.ª.

<sup>15</sup> Cfr. Cláusula 3.ª.

<sup>16</sup> A este contrato acresceram juros na importância de 24.291,67 €, perfazendo, assim, o valor desta dívida, naquela data, 3.024.291,67 €.



# Tribunal de Contas

---

- 3.5.** Por acórdão proferido em subsecção da 1ª Secção de 21 de novembro de 2011, foi recusado o visto ao “*Contrato de Abertura de Crédito*”<sup>17</sup> ordenando-se o prosseguimento do processo para efeitos de apuramento de eventual responsabilidade financeira quanto à não remessa do contrato de empréstimo de curto prazo referido no ponto 3.4.<sup>18</sup>
- 3.6.** Impugnando aquela decisão de recusa de visto ao contrato de abertura de crédito, veio a CMP interpor recurso ordinário da mesma para o Plenário da 1ª Secção deste Tribunal<sup>19</sup>.
- 3.7.** Em 26 de janeiro de 2012, o Município de Portimão submeteu a fiscalização prévia cópia do aludido contrato de empréstimo objeto de recusa de visto (Vide ponto 3.5.) agora acompanhado de um novo “*Plano de Saneamento Financeiro*” atualizado à data de 31 de dezembro de 2010<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> Os fundamentos desta recusa consistiram em:

*"(...) Os valores da ultrapassagem do endividamento líquido constantes do estudo foram posteriormente objeto de alteração;*

*(...) Os valores relativos a dívidas a fornecedores foram objeto de alteração também;*

*(...) A alteração dos pressupostos e desses valores não constam do estudo sobre a situação financeira do município formalmente aprovado e em nada se refletem no desenvolvimento do plano de saneamento financeiro;*

*(...) Os valores apresentados pelo Município relativos à ultrapassagem do endividamento líquido e as dívidas a fornecedores apresentados como fundamento da situação de desequilíbrio financeiro conjuntural e consequente operação de saneamento financeiro divergem radicalmente dos dados apresentados pelo mesmo município, em sede de prestação de contas;*

*(...) As exigências e consequências fixadas no artigo 5º e nº 2 do artigo 37º da LFL (...) para a ultrapassagem dos limites de endividamento líquido, não constam do plano apresentado."*

Pelo que, concluiu este Tribunal que *"(...) foram violados o n.º 6 do artigo 38º e os nºs 1 e 2 do artigo 40º da LFL, o nº 1 do artigo 1º, o n.º 1 e a alínea d) do n.º 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei nº 38/2008"* o que *"(...) constitui violação direta de normas financeiras, o que, nos termos da alínea b) do nº 3 do artigo 44º da LOPTC, é fundamento de recusa de visto (...)".*

<sup>18</sup> Cfr. Ac. n.º 68/2011 – Ponto 38.

<sup>19</sup> Cfr. Of. n.º 31298/2011, de 07.12.2011.

<sup>20</sup> Cfr. Of. n.º 2723/2012, tendo sido registado na DGTC com o n.º 130/2012, encontrando-se pendente de decisão (em cumprimento do despacho judicial, de 22.03.2012, foi devolvido ao Município – Of. n.º DECOP/UAT 2/1558/2012, de 22.03.2012 - para prestação de esclarecimentos e junção de documentos, não tendo até à presente data sido rececionada qualquer resposta).





**3.8.** Em 13 de novembro de 2012<sup>21</sup>, este Tribunal não só manteve a decisão de recusa de visto ao contrato de abertura de crédito como se pronunciou no sentido de que:

*"(...) alega o recorrente, em síntese, que o contrato de empréstimo de 3 000 000,00 €, cujo conhecimento este Tribunal teve no decurso do processo e que foi objeto de decisão para apuramento de responsabilidades financeiras, à data da sua celebração encontrava-se isento de fiscalização, por a dívida ser classificada de flutuante. Daí que conteste a obrigatoriedade de omissão deste contrato para visto prévio para este Tribunal.*

*Importa constatar, antes de mais, que o contrato em causa nada tem que ver com o objeto que está em causa neste processo e, concretamente, sobre o objeto deste recurso.*

*Neste recurso, está em causa a negação do visto prévio a três instrumentos contratuais, perfeitamente identificados (cf. supra ponto 1, alíneas a), b) e c) da matéria de facto).*

*Recorde-se que nos termos do artigo 96º da LOPTC só «as decisões finais de recusa, concessão e isenção de visto, bem com as que respeitem a emolumentos, incluindo as proferidas pelas secções regionais, podem ser impugnadas, por recurso para o plenário da 1ª secção (...)».*

*Por outro lado ainda nos termos no mesmo artigo, n.º 2 «não são recorríveis os despachos interlocutórios dos processos da competência das 1ª e 2ª secções (...)». Igualmente, de acordo com o n.º 3 do mesmo artigo, «nos processos da 3ª Secção só cabe recurso das decisões finais proferidas em 1ª instância».*

*O contrato a que se refere o recorrente é um contrato que foi junto para este processo, concretamente para processo 1062/2011 (relativo ao terceiro contrato identificado) e que diz respeito a um empréstimo de curto prazo no montante de € 3 000 000,00 que não foi sujeito a visto prévio.*

*O Tribunal, no âmbito das suas competências fiscalizadoras, a que se referem o artigo 46º n.º 3 e 57º n.º 1 da LOPTC, com referência ao artigo 65º n.º 1 alínea h), nesta parte apenas exerceu os seus poderes de controlo relativos à **indiciação de determinados factos** que podem vir (ou não) a gerar responsabilidade financeira por parte do recorrente (sublinhado nosso).*

*Não há, neste ato do Tribunal, qualquer pronúncia jurisdicional com efeito direto no recorrente sobre eventuais irregularidades financeiras ocorridas. Nem poderia haver.*

*O Tribunal limitou-se a constatar um facto e, de acordo com o princípio da legalidade, remetê-lo para apreciação no sentido de vir ou não o mesmo a consubstanciar fundamento para responsabilidade financeira (...).*

---

<sup>21</sup> Ac. n.º 21/2012 (Recurso Ordinário n.º 40/2011), págs. 24 e 25.



# Tribunal de Contas

*Nesse sentido, nesta parte, a questão em apreciação que foi decidida, não é passível de recurso (...)*”.

❖ **Do contrato de empréstimo de curto prazo - “Abertura de Crédito em Regime de Conta Corrente”, no montante de 3.000.000,00 €**

**Quadro n.º 1**

<b>Objeto do contrato</b>	<b>Data da celebração do contrato</b>	<b>Valor (S/IVA)</b>	<b>Vigência</b>
<i>“Abertura de crédito em regime de conta corrente”</i>	<i>27.01.2010</i>	<i>3.000.000,00 €</i>	<i>“Até 31.12.2010, a contar da data da perfeição do contrato”</i>

**3.9.** O presente contrato outorgado com a CGD, S.A., tinha a natureza de um contrato de empréstimo de curto prazo, foi precedido de consulta a 6 instituições de crédito<sup>22</sup>, tendo sido aprovado por deliberação camarária de 27.11.2009<sup>23</sup> e autorizado por deliberação da AMP de 15.12.2009<sup>24</sup>.

**3.10.** Ao abrigo do contrato supra identificado o banco concederia ao município um crédito com o limite de € 3.000.000,00, sendo que esta *“(...) Abertura de crédito em regime de conta corrente (...)”*<sup>25</sup> tinha como finalidade *“(...) **ocorrer a dificuldades de tesouraria (...)**”*(negrito nosso)<sup>26/27</sup>.

**3.11.** No que respeita à **execução do contrato** em apreço apurou-se que:

<sup>22</sup> Cfr. Doc. “PROPOSTA DE FINANCIAMENTO/EMPRÉSTIMO DE CURTO PRAZO (TESOURARIA) PARA O ANO DE 2010”, de 26.11.2009, subscrita pelo Chefe de Divisão Financeira, Pedro Pereira.

<sup>23</sup> Cfr. Deliberação n.º 1022/09.

<sup>24</sup> Cfr. Doc. “5ª Sessão Ordinária/2009”, remetido em anexo ao Of. n.º 17144 de 29.05.2012.

<sup>25</sup> Cfr. Cláusula 1.ª

<sup>26</sup> Cfr. Cláusula 2.ª

<sup>27</sup> Ainda de acordo com os esclarecimentos prestados pela CMP *“(...) este contrato (...) visava ocorrer [a] encargos de tesouraria pelo que se perspectivava a respetiva amortização até ao final do ano de 2010 (...)”*- Cfr. Of. n.º 14731/12, de 29.05.2012.



# Tribunal de Contas

- a) Em **11.01.2010**, foi "*disponibilizado*" na conta do município o valor total de empréstimo, 3.000.000,00 €, tendo sido "(...) *registado contabilisticamente no dia 10 de fevereiro de 2010 (...)*"<sup>28</sup>.
- b) Em **19.08.2010**, **29.10.2010**, **31.01.2011**, **03.05.2011** e **30.12.2011**<sup>29</sup> foi pago a título de juros/comissão, à entidade creditante, o montante total de **196.214,36 €**, como se discrimina no quadro infra (de acordo com a documentação enviada pela CMP).

## Quadro n.º 2 – Pagamentos

<i>N.º de Ordem de pagamento</i>	<i>Data de autorização</i>	<i>Data de pagamento</i>	<i>Montante (€)</i>
<b>7357/2010 (17.08.2010)</b>	<b>17.08.2010</b> <sup>30</sup>	<b>19.08.2010</b>	<b>11.264,75</b> <sup>31</sup>
<b>9847/2010 (29.10.2010)</b>	<b>29.10.2010</b>	<b>29.10.2010</b>	<b>39.119,78</b> <sup>32</sup>
<b>1081/2011 (28.01.2011)</b>	<b>28.01.2011</b>	<b>31.01.2011</b>	<b>13.197,83</b> <sup>33</sup>
<b>3581/2011 (28.04.2011)</b>	<b>28.04.2011</b>	<b>03.05.2011</b>	<b>42.628,50</b> <sup>34</sup>
<b>8540/2011 (26.10.2011)</b>	<b>26.10.2011</b> <sup>35</sup>	<b>30.12.2011</b>	<b>90.003,50</b>
<b>TOTAL</b>			<b>196.214,36</b>

<sup>28</sup> Cfr. Ponto 2 do of. n.º 14731/12, de 29.05.2012 e documentos anexos - "*Nota de Lançamento*", emitida em 12.01.2010 e "*FATURA/RECIBO*" n.º 3/2617/3039, de 09.02.2010, emitidas pela CGD, S.A, e CMP, respetivamente.

<sup>29</sup> Cfr. "*ORDEM DE PAGAMENTO DE FATURAS*".

<sup>30</sup> Data do despacho/deliberação indicada na respetiva ordem de pagamento, sendo divergente da data de assinatura do Vice-Presidente aposta no referido documento (18.08.2010).

<sup>31</sup> 11.261,25 € (juros) + 3,50 € (comissão).

<sup>32</sup> 13.867,22 € (juros) + 25.245,56 € (juros) + 7,00 € (comissão).

<sup>33</sup> 13.194,33 € (juros) + 3,50 € (comissão).

<sup>34</sup> 42.625,00 € (juros) + 3,50 € (comissão).

<sup>35</sup> Data do despacho indicada na respetiva ordem de pagamento, divergindo no entanto da data de assinatura pelo Vice-Presidente e aposta no referido documento (27.10.2011).



# Tribunal de Contas

- c) Em **31.12.2010**, data do termo contratual, o aludido empréstimo ainda não tinha sido amortizado pela CMP.
- d) O Município de Portimão e a CGD, S.A., consideraram, no entanto, que a amortização deste empréstimo podia ocorrer até 27 de janeiro de 2011<sup>36</sup>.
- e) Nesta sequência, o Vice-Presidente da CMP, Luís Manuel de Carvalho Carito, através de diversos ofícios, solicitou, junto da CGD, S.A. a “*prorrogação do prazo de pagamento*” do empréstimo, alegando que:
- i. O empréstimo constava do processo de saneamento financeiro do Município, em curso, e no qual a CGD, S.A., era parte integrante, bem como,
  - ii. O Município de Portimão não dispunha de disponibilidade de tesouraria.

Em síntese, foram solicitadas/autorizadas as “*prorrogações de prazo de pagamento*” conforme se descreve no quadro infra:

### **Quadro n.º 3 – “Prorrogações do prazo de pagamento”**

<b>DATA DO PEDIDO</b>	<b>DATA DA COMUNICAÇÃO DA AUTORIZAÇÃO</b>	<b>PERÍODO DA “PRORROGAÇÃO”</b>	<b>CONDIÇÕES DA “PRORROGAÇÃO”</b>
<b>14.01.2011<sup>37</sup></b>	<b>20.01.2011</b>	<b>27.01.2011 a 30.04.2011</b>	<i>Autorizada, pela CGD, S.A. “(...) a sua prorrogação (...) mediante a aplicação de uma taxa de juro anual fixa de 5,50 % (para o período de 2011.01.27 a 2011/04/30)”<sup>38</sup>.</i>

<sup>36</sup> Cfr. Of. n.º 2299/99, de 14.01.2011, dirigido à CGD, S.A.; Aviso de vencimento enviado à CMP pela CGD, S.A., em 17.01.2011 e Fax n.º 28046, de 12.09.2012.

<sup>37</sup> Cfr. Of. n.º 2299/11.

<sup>38</sup> Cfr. Of. da CGD, S.A., Refª n.º 64/11 – DBI, de 20.01.2011.



# Tribunal de Contas

<b>DATA DO PEDIDO</b>	<b>DATA DA COMUNICAÇÃO DA AUTORIZAÇÃO</b>	<b>PERÍODO DA "PRORROGAÇÃO"</b>	<b>CONDIÇÕES DA "PRORROGAÇÃO"</b>
<b>06.04.2011<sup>39</sup></b>	<b>20.04.2011</b>	<b>30.04.2011 a 30.06.2011</b>	<i>Autorizada pela CGD, S.A. "(...) a sua prorrogação (...) mediante a aplicação de uma taxa de juro anual fixa de 6,00 % (para o período de 2011/04/30 a 2011/06/30)".<sup>40</sup></i>
<b>07.06.2011<sup>41</sup></b>	<b>24.06.2011</b>	<b>30.06.2011 a 30.09.2011</b>	<i>Autorizada pela CGD, S.A. "(...) a sua prorrogação (...) mediante a aplicação de uma taxa de juro anual fixa de 6,00 % (para o período de 2011/06/30 a 2011/09/30)".<sup>42</sup></i>
<b>23.09.2011<sup>43</sup></b>	<b>29.09.2011</b>	<b>30.09.2011 a 15.11.2011</b>	<i>Autorizada pela CGD, S.A. "(...) a sua prorrogação (...) mediante a aplicação de uma taxa de juro anual fixa de 6,00 % (para o período de 2011/09/30 a 2011/11/15)".<sup>44</sup></i>
<b>06.12.2011<sup>45</sup></b>	<b>22.12.2011</b>	<b>15.12.2011 a 31.03.2012</b>	<i>Autorizada pela CGD, S.A. "(...) a sua prorrogação (...) mediante a aplicação de uma taxa de juro anual fixa de 7,5 % (para o período de 2011/12/15 a 2012/03/31)".<sup>46</sup></i>

**3.12.** Segundo informação da CMP este contrato de empréstimo, e devido "(...) à impossibilidade de ser liquidado até ao final daquele ano [2010] (...)" foi integrado no "(...) processo de saneamento financeiro [que se encontra] neste momento em sede de fiscalização prévia desse Tribunal de Contas (...)"<sup>47/48</sup>.

<sup>39</sup> Cfr. Of. n.º 10885/11.

<sup>40</sup> Cfr. Of. da CGD, S.A., Refª n.º 247/11 – DBI, de 20.04.2011.

<sup>41</sup> Cfr. Of. n.º 16273/11.

<sup>42</sup> Cfr. Of. da CGD, S.A., Refª n.º 940/11 – DBI, de 24.06.2011.

<sup>43</sup> Cfr. Of. 23812/11.

<sup>44</sup> Cfr. Of. da CGD, S.A., Refª n.º 1278/11 – DBI, de 29.09.2011.

<sup>45</sup> Cfr. Of. n.º 31251/11.

<sup>46</sup> Cfr. Of. da CGD, S.A., Refª n.º 1667/11 – DBI, de 22.12.2011.

<sup>47</sup> Cfr. Ponto 1 do Of. n.º 14731, de 29.05.2012.

<sup>48</sup> Cfr. Of. de remessa n.º 2723/12, de 26.01.2012.



## **IV - NORMAS LEGAIS APLICÁVEIS/CARACTERIZAÇÃO DAS INFRAÇÕES FINANCEIRAS**

### **❖ DA REMESSA DOS ATOS/CONTRATOS PARA FISCALIZAÇÃO PRÉVIA DO TC**

- 4.1.** Nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 46.º, conjugado com a alínea c) do n.º 1 do artigo 2.º da LOPTC, estão sujeitos a fiscalização prévia do TC todos os atos de que resulte o aumento da dívida pública fundada das autarquias locais.
- 4.2.** De acordo com o disposto no artigo 3.º, alínea b), da Lei n.º 7/98, de 03.02, alterada pelo artigo 81.º da Lei n.º 87-B/98, de 31.12 (Regime geral de emissão e gestão da dívida pública), dívida pública fundada é aquela que é *"contraída para ser totalmente amortizada num exercício orçamental subsequente ao exercício no qual foi gerada"*. Este conceito contrapõe-se ao de dívida pública flutuante, que, de acordo com a alínea a) do mesmo artigo, é a dívida *"contraída para ser totalmente amortizada até ao termo do exercício orçamental em que foi gerada"*.<sup>49</sup>
- 4.3.** Os efeitos dos atos e dos contratos sujeitos a fiscalização prévia do TC encontram-se condicionados pelo que dispõe o artigo 45.º, n.º 1, da LOPTC, isto é, que esses atos e contratos *" (...) podem produzir todos os seus efeitos antes do visto (...) exceto quanto aos pagamentos a que derem causa (...) "*.
- 4.4.** A execução de contratos/atos, sem que tenham sido previamente sujeitos a *"visto"* do TC é suscetível de integrar a prática de infração financeira prevista na alínea h) do n.º 1 do artigo 65º da LOPTC, por consubstanciar *" (...) execução [de ato] que não tenha sido submetido a fiscalização prévia, quando a isso estava legalmente sujeito "*.

---

<sup>49</sup> Também neste sentido *vide* Ac. n.º 03/2013 - 1ª S/PL, de 06 de fevereiro (proferido no Recurso Ordinário n.º 14/2012), pág.8 e 17.



❖ **Quanto à observância de normas que regulam o crédito municipal e que constam da LFL**

**4.5.** Nos termos do artigo 38.º, n.º 1, da LFL, "(...) os municípios podem contrair empréstimos e utilizar aberturas de crédito junto de qualquer instituição autorizada por lei a conceder crédito (...) nos termos da lei".

**4.6.** Estes empréstimos e utilização de aberturas de crédito podem ser:

**a)** A curto prazo – contraídos apenas para ocorrer a dificuldades de tesouraria devendo ser amortizados no prazo máximo de um ano após a sua contração (artigo 38.º, n.ºs 2 e 3);

**b)** A médio e longo prazos – contraídos para aplicação em investimentos ou ainda para proceder ao saneamento ou ao reequilíbrio financeiro dos municípios, com maturidade entre 1 e 10 anos (os de médio prazo) ou com maturidade superior a 10 anos (os de longo prazo), conforme o disposto no n.º 4 do citado artigo 38.º<sup>50</sup>.

**4.7.** A utilização de empréstimos públicos em finalidade diversa da legalmente prevista é suscetível de constituir a infração financeira de natureza sancionatória p.p. na alínea f) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 65.º da LOPTC.

---

<sup>50</sup> Também neste sentido *vide* Ac. n.º. 04/2009 – 1ª S/PL, de 28 de janeiro (proferido no Recurso Ordinário n.º 36/2008), in [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).



## **V - COMPETÊNCIA PARA A PRÁTICA DOS ATOS IDENTIFICADOS/AUTORIZAÇÃO DOS PAGAMENTOS/IDENTIFICAÇÃO NOMINAL E FUNCIONAL DOS EVENTUAIS RESPONSÁVEIS**

### **❖ Para a remessa dos atos de que resulte aumento da dívida pública fundada**

- 5.1.** A responsabilidade pela remessa dos atos/contratos sujeitos a controlo prévio deste Tribunal recai, salvo delegação de competências, sobre o presidente do executivo camarário, nos termos do artigo n.º 4 do artigo 81.º da LOPTC, em conjugação com o artigo 68.º, n.º 1, alínea I), da LAL.
- 5.2.** Por despacho de 19.10.2009, do Presidente da CMP, com conhecimento à CMP, (reunião camarária de 19.10.2009)<sup>51</sup>, foi atribuída competência ao Vice-Presidente da CMP, Luís Manuel de Carvalho Carito, para o exercício de funções na área da "Gestão Financeira e Património".
- 5.3.** Acresce, ainda, que o Presidente da CMP, por despacho, levado ao conhecimento do executivo camarário, em 28.10.2009, nos termos do artigo 69.º, n.º 2, da LAL, delegou, em vários vereadores, incluindo o supra identificado Vice-Presidente "(...) *todas as minhas competências próprias, quer as previstas no art.º 68.º da atrás citada lei, quer as demais legalmente previstas que admitam delegação, sem prejuízo do poder de avocação (...)*".
- 5.4.** Não obstante o teor deste despacho, o Presidente da CMP, no Of. n.º 21727/12, de 03.08.2012, vem esclarecer que "(...) *para o envio de documentos para o Tribunal de Contas para o ano de 2010 e seguintes, não existe delegações de competências expressa (...)*".

---

<sup>51</sup> Publicitado por edital de 20.10.2009.





## ❖ *Pelo desrespeito de normas da LFL relativas ao crédito municipal*

- 5.5.** De acordo com os elementos recolhidos nos processos de fiscalização prévia e nos presentes autos nem o executivo camarário nem a assembleia municipal tomaram conhecimento e autorizaram as (sucessivas) “*prorrogações*” do prazo de amortização do empréstimo de curto prazo<sup>52/53</sup>.
- 5.6.** No elenco das competências legalmente atribuídas aos órgãos camarários, e quanto a esta matéria, salientam-se as seguintes:
- a)** Compete à AMP “(...) *sob proposta da Câmara (...) aprovar ou autorizar a contratação de empréstimos nos termos da lei (...)*” – alínea d) do n.º 2 do artigo 53.º da LAL;
  - b)** Os empréstimos de curto prazo podem, ainda, ser objeto de deliberação “(...) *pela assembleia municipal, na sua sessão anual de aprovação do orçamento, para todos os empréstimos que a câmara municipal venha a contrair durante o período de vigência do orçamento*” – n.º 7 do artigo 38.º da LFL;
  - c)** Compete à CMP “(...) *Apresentar à assembleia municipal propostas e pedidos de autorização, designadamente em relação às matérias constantes dos n.ºs 2 a 4 do artigo 53º (...)*” - alínea a) do n.º 6 do artigo 64.º da LAL, competência esta que, nos termos do n.º 1 do artigo 65.º da LAL, não é passível de ser delegada;

---

<sup>52</sup> Como já foi anteriormente referido a amortização acabou por não se verificar tendo o respetivo contrato de empréstimo sido integrado no “*Plano de Saneamento Financeiro*”, submetido a “*visto*” deste Tribunal.

<sup>53</sup> Refira-se que da documentação constante do Processo n.º 130/2012, designadamente atas e “*Plano de Saneamento*”, não existe qualquer referência em como a AMP e/ou a CMP tomaram expressamente conhecimento destas “*prorrogações de prazo de pagamento*”, no âmbito do contrato de empréstimo auditado.



# Tribunal de Contas

---

- d) Compete ao Presidente da CMP "*(...) executar as deliberações da câmara municipal, (...) assegurar a execução das deliberações da assembleia municipal (...) dar cumprimento às decisões dos seus órgãos (...)*", bem como a de "*(...) autorizar o pagamento das despesas realizadas, nas condições legais (...)*" – alíneas b) c) e h) do n.º 1 do artigo 68.º da LAL; bem como
- e) Submeter, para apreciação em cada uma das sessões ordinárias da assembleia municipal, "*(...) informação escrita (...) acerca da atividade do município, bem como da situação financeira do mesmo, informação essa que deve ser enviada ao presidente da mesa da assembleia com a antecedência de cinco dias sobre a data do início da sessão, para que conste da respetiva ordem do dia (...)*" – alínea e) do n.º 1 do artigo 53.º da LAL.

Do exposto resulta que a competência para autorizar o recurso ao crédito está atribuída à AMP, mediante apresentação de proposta pela CMP, assim como para acompanhar a atividade financeira do município, mediante apresentação de informação pelo Presidente, o qual, no caso, delegou as suas competências, nesta matéria, no Vice-Presidente.

Ora, no caso foi também o Vice-Presidente, Luís Manuel de Carvalho Carito, quem oficiou e foi expressamente notificado da autorização das prorrogações do empréstimo de curto prazo pela C.G.D., S.A. e respetivas condições do pagamento de juros<sup>54</sup>, desencadeando depois, este autarca, o procedimento interno junto dos serviços municipais<sup>55</sup>, não se documentando que tenha dado conhecimento expreso desta matéria à CMP e à AMP.

---

<sup>54</sup> Cfr. documentos em anexo IV ao Of. n.º 17145, de 29.05.2012.

<sup>55</sup> Cfr. Despacho "Ao Sr. Diretor do DAF" proferido no exercício da competência delegada pelo Presidente da CMP - Vide documentos em anexo IV ao Of. n.º 17145, de 29.05.2012.



## ❖ Da autorização de pagamentos

- 5.7.** A autorização dos pagamentos supra mencionados no quadro n.º 2, da alínea b) do ponto 3.11., deste relatório, foi efetuada ao abrigo da **delegação de competências** conferida pelo Presidente da CMP, nos termos do n.º 2 do artigo 69º da LAL<sup>56</sup>.
- 5.8.** Em conformidade com o teor das ordens de pagamento identificadas na referida alínea b) do ponto 3.11 do presente relatório, conjugada com a informação complementar remetida através do Of. n.º 21727/12 de 03.08.2012, apurou-se que os pagamentos foram autorizados pelos vereadores infra identificados:

### Quadro n.º 4

<i>Identificação dos membros do executivo camarário</i>	<i>Data de autorização</i>
<i>Luís Manuel de Carvalho Carito Vice-Presidente</i>	<i>17.08.2010<sup>57</sup> 28.01.2011 28.04.2011 26.10.2011<sup>58</sup></i>
<i>Isabel Guerreiro Vereadora</i>	<i>29.10.2010</i>

<sup>56</sup> Cfr. Despacho do Presidente da CMP, com conhecimento à CMP, em 28.10.2009.

<sup>57</sup> Data do despacho/deliberação indicada na respetiva ordem de pagamento, sendo divergente da data de assinatura do Vice-presidente aposta no referido documento (18.08.2010).

<sup>58</sup> Data do despacho indicada na respetiva ordem de pagamento, divergindo no entanto da data de assinatura pelo Vice-Presidente e aposta no referido documento (27.10.2011).



## **VI - JUSTIFICAÇÕES APRESENTADAS PELO MUNICÍPIO DE PORTIMÃO**

### **❖ Justificação em sede de fiscalização prévia e de recurso para o Plenário da 1ª Secção do TC**

**6.1.** Questionada a CMP<sup>59</sup> sobre se este contrato de empréstimo de curto prazo foi remetido para fiscalização prévia, foi este Tribunal informado de que "(...) o empréstimo de curto prazo foi celebrado tendo em vista as necessidades de tesouraria previstas para o ano de 2010. Neste âmbito, nunca se pretendeu que a dívida passasse para o ano seguinte. Porém, com o aprofundamento da crise económica e com a dificuldade em encontrar os parceiros financeiros para a operação de saneamento financeiro, não houve condições para a sua amortização no final do ano de 2010. Assim a questão da fiscalização prévia não se coloca dado que nos encontramos na presença de uma dívida de curto prazo não solvida, razão pela qual, ela se encontra neste processo de saneamento financeiro para ser liquidada. Assim, estando neste momento a ser sujeito a visto por parte da Direcção-Geral do Tribunal de Contas a operação de saneamento financeiro, tal visto abrangerá necessariamente o empréstimo de curto prazo. Assim, este é o momento certo para a sujeição a fiscalização prévia (...)”.

**6.2.** Também a este propósito e em sede de recurso interposto neste Tribunal<sup>60</sup> veio o município argumentar que “A dívida constituída ao abrigo do contrato era classificada de flutuante, por se encontrar contratualmente estabelecido que a respetiva obrigação deveria ser liquidada dentro do período orçamental de 2010.

*O facto de o executivo ter incumprido, tornando o crédito não solvido, não importou na alteração ex ante da respetiva classificação nem pode fazer incorrer o seu responsável, retrospectivamente, em responsabilidade financeira,*

---

<sup>59</sup> Cfr. Of. n.º 21556/2011, de 24.08.2011.

<sup>60</sup> Vide ponto 3.6. deste relatório.



*sob pena de uma violação grave aos princípios de segurança do ordenamento jurídico”.*

Em suma, a CMP contesta "(...) a omissão da obrigação de remessa para visto do contrato de empréstimo de 3.000.000,00, porquanto não é pelo facto de uma dívida de curto prazo não ter sido paga no prazo acordado que a transforma em dívida de médio e longo prazo. À data da sua celebração – no decurso de período de remessa para visto, o mesmo encontrava-se isento de fiscalização, por a dívida ser classificada de flutuante”.

### ❖ **Justificação em sede de fiscalização concomitante**

**6.3.** Notificado, em sede de fiscalização concomitante, a fim de esclarecer as motivações, para além das já invocadas em sede de fiscalização prévia, para a execução do contrato em apreço sem a sua remessa a "visto" do TC, o Presidente da CMP, veio reiterar o entendimento anteriormente exposto, designadamente que:

*"(...) este contrato, celebrado em 27.01.2010, visava ocorrer [a] encargos de tesouraria pelo que se perspectivava a respetiva amortização até ao final do ano de 2010.*

*Entretanto o agravamento da situação financeira do Município, decorrente fundamentalmente da diminuição da receita prevista, conduziu à impossibilidade do empréstimo ser liquidado até ao final daquele ano, tendo o mesmo passado a integrar o processo de saneamento financeiro e encontrando-se neste momento em sede de fiscalização prévia desse Tribunal de Contas (...).*

*(...)*

*A execução do contrato de empréstimo, no que se refere ao levantamento da quantia mutuada, teve lugar num tempo em que o empréstimo, dada a sua natureza de curto prazo, tinha plena eficácia.*

*Não se verificaram assim quaisquer outras razões, senão as já indicadas, para o não pagamento das quantias em causa, sendo que o referido empréstimo foi integrado no processo de saneamento como pressuposto do cumprimento dos deveres que incubem ao executivo municipal”.*



## ***VII - EXERCÍCIO DO DIREITO DE CONTRADITÓRIO***

Como já foi referido no ponto II deste relatório, tendo sido inicialmente notificados do relato da presente ação de fiscalização, o Presidente Manuel António da Luz e o Vice-Presidente Luís Manuel de Carvalho Carito, ambos da CMP, informaram manter o entendimento anteriormente transmitido a este Tribunal quer em sede de fiscalização prévia quer concomitante, e que se encontra transcrito no ponto anterior deste documento.

Posteriormente, vieram reiterar que a finalidade do empréstimo foi a de "*fazer face a dificuldades de tesouraria no ano de 2010*" e que era intenção do município que o mesmo tivesse "*integralmente pago durante esse mesmo ano*", o que só não aconteceu, em virtude de ter ocorrido uma "*alteração das circunstâncias [que] colocou o orçamento do Município em situação tal, que o impossibilitou de proceder ao pagamento do empréstimo no prazo do ano*" e determinou a sua integração no processo de saneamento financeiro.

Concluem, afirmando que agiram na defesa do interesse público, que em causa estão "*meras irregularidades, insuscetíveis de causar danos concretos à causa pública, como não tinha(...) como poder ser evitadas*", pelo que, não havendo antecedentes, a responsabilidade financeira sancionatória indiciada pode ser-lhes relevada.

Da análise do alegado, retira-se, desde logo, que não foram carreados novos elementos para o processo, aptos a afastar o entendimento já espelhado em sede de relato<sup>61</sup>, pelo que se reiteram as observações anteriormente formuladas, nos termos e com os fundamentos que se seguem.

---

<sup>61</sup> O qual, recorde-se, se consubstanciou quer nos documentos quer nos esclarecimentos prestados pelos serviços da câmara em sede de fiscalização prévia, bem como na argumentação deduzida pelo Presidente da CMP ao pedido de esclarecimentos no âmbito da fiscalização concomitante – Cfr. ponto VI do presente relatório.



## ***VIII - APRECIACÃO***

### ***8.1. Da execução dos atos geradores de dívida pública fundada sem a sujeição a fiscalização prévia do TC***

Como já se mencionou, este contrato de empréstimo de curto prazo foi outorgado em 27.01.2010, com vigência contratual até 31.12.2010, para ocorrer a dificuldades de tesouraria.

Este contrato titulava, assim, dívida pública flutuante, caso tivesse sido integralmente amortizado no mesmo ano económico em que foi contraído (2010).

Ora, não foi isto que sucedeu.

Desde logo, porque ambos os outorgantes terão entendido, não obstante tal cláusula não existir no contrato, que, tratando-se de um empréstimo de curto prazo, a sua amortização integral podia ser efetuada até 27.01.2011<sup>62</sup>.

Depois, porque em virtude das razões alegadas, não tendo sido possível amortizar esta dívida até ao final do ano de 2010, foi o contrato sucessivamente "prorrogado", mantendo-se ainda por amortizar, pelo menos, no ano de 2012.

Assim, a dívida resultante deste empréstimo transitou de ano económico e passou a constituir dívida fundada do município.

Logo, atento o disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC, os atos que configurem um aumento da dívida pública fundada, encontram-se sujeitos a fiscalização prévia do TC.

Como se refere no Ac. n.º 11/2009, 1ª S/SS, de 18 de janeiro " (...) para efeitos de submissão a fiscalização prévia deste Tribunal, importa tão só saber se os

---

<sup>62</sup> Vide alínea d) do ponto 3.11 e respetiva nota de rodapé n.º 36.



# Tribunal de Contas

---

*empréstimos de curto prazo contraídos são amortizados no ano em que são contratados ou em anos económicos subsequentes. Se, pelo seu prazo, se destinarem a ser amortizados no ano económico subsequente àquele em que são contraídos, eles integram a dívida pública fundada da entidade, enquadram-se na alínea a) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC e, conseqüentemente, estão sujeitos a fiscalização prévia”.*

Também nos termos do mesmo Ac. " (...) *um ato que altere as condições de um empréstimo já celebrado, em termos de ele passar a afectar a dívida pública fundada de um município, é um acto que se enquadra naquele preceito legal e que deve ser submetido ao visto do Tribunal de Contas (...)*”.

Acresce que, “os processos relativos a actos e contratos que produzam efeitos antes do visto devem ser remetidos ao Tribunal de Contas no prazo de 20 dias a contar (...) da data do início da produção de efeitos” (cfr. artigo 81.º, n.º 2, da LOPTC)<sup>63</sup>.

Esta obrigação legal de remessa ao TC, dos atos que consubstanciam aumento de dívida fundada não se pode considerar suprida, como pretende o Município de Portimão, com a sua integração no anexo ao contrato para saneamento financeiro remetido a este Tribunal em 27.06.2011.

Na verdade, está-se perante instrumentos geradores de dívida pública autónomos, que produziram efeitos em momentos temporais distintos<sup>64</sup>.

Recorde-se que, por força do empréstimo de curto prazo a CMP:

- ❖ recebeu, em 11.01.2010, o montante de 3.000.000,00 € (montante máximo contratualizado);
- ❖ não procedeu à amortização do mesmo no mesmo ano económico da sua contração (2010) nem no prazo de um ano (até 27.01.2011);

---

<sup>63</sup> Vide o citado Ac. n.º 03/2013 - 1ª S/PL, de 06 de fevereiro, pág.18.

<sup>64</sup> Também neste sentido vide o citado Ac. n.º 68/2011 - 1ª S/SS, de 21 de novembro, pág.21.





# Tribunal de Contas

---

- ❖ solicitou diversas “prorrogações” do prazo para o seu pagamento, a última das quais em 06.12.2011;
- ❖ integrou este montante na listagem das dívidas e passivos a amortizar com a contratualização de um contrato para saneamento financeiro do município.

Assim, a dívida resultante do incumprimento desse contrato de empréstimo, a partir de 01.01.2011 (ou, caso se aceite a vigência anual, a partir de 28.01.2011) transformou-se em dívida de curto prazo ilegal, determinando em 2011 diversos pagamentos a título de juros e comissões, os quais não podem ser imputados ao contrato de “*Saneamento de Financiamento*” outorgado em 15 de junho de 2011.

Apurou-se igualmente [ponto 3.11., alínea b)] que, no âmbito do aludido contrato de empréstimo foram autorizados e efetivados três pagamentos, a título de juros e comissões, no ano de 2011 – **em 31.01.2011, 03.05.2011 e 30.12.2011** - totalizando o montante de **145.829,83 €**.

Dispõe o artigo 45.º, n.º 1, da LOPTC, que os atos e contratos sujeitos à fiscalização prévia do TC (como sucede no caso em apreço) podem produzir efeitos antes do visto “ (...) *exceto quanto aos pagamentos a que derem causa (...)*”.

Ora, aqueles três pagamentos ocorreram **quando já se estava perante dívida pública fundada** e, como tal, sujeita a fiscalização prévia do TC.

Em síntese, os factos indicados no ponto 3.11., alíneas a) e b) deste relatório, evidenciam que foi executado um contrato [incluindo a autorização e efetivação de pagamentos a título de juros do empréstimo e comissões, titulados pelas ordens de pagamento n.ºs 1081/2011 (de 28.01.2011), 3581/2011 (de 28.04.2011) e 8540/2011 (de 26.10.2011)], com desrespeito pelo disposto nos artigos 46.º, n.º 1, al. a) e 45.º, n.º 1, da LOPTC.



## **8.2. Da inobservância de normas legais que regulam o crédito municipal**

De acordo com os esclarecimentos prestados pela autarquia e reiterados pelos indiciados responsáveis, bem como da documentação remetida, apurou-se que este contrato de curto prazo tendo sido celebrado em 27.01.2010, para ser amortizado **até 31.12.2010** e para **apoio à tesouraria**, não foi amortizado em 2010, tendo sido incluído no processo de saneamento financeiro submetido à apreciação por este Tribunal, o qual, como já havia sido referido, foi decidido recusar o “visto” em subsecção da 1ª Secção, de 21 de novembro de 2011<sup>65</sup>, decisão que veio a ser confirmada em Plenário da 1ª secção, de 13 de novembro<sup>66</sup>.

Este comportamento desrespeita os n.ºs 2 e 3 do artigo 38.º da LFL.

Acresce que a manutenção da dívida resultante do contrato em apreço, após 31.12.2010 e até à presente data, determinou que a mesma se transformasse em dívida de médio prazo e num instrumento de financiamento do défice orçamental, *“(...) uma vez que a falta de realização da receita que o empréstimo visava antecipar transformou a dívida num instrumento de financiamento do défice orçamental do município.”*<sup>67</sup>

Ora, só pode ser legalmente assumida dívida de médio prazo quando a mesma seja titulada por um contrato de empréstimo de médio prazo e **para as finalidades legalmente previstas para este tipo de crédito.**

Efetivamente os empréstimos de maturidade superior a 1 ano só podem ser contraídos para aplicação em investimentos ou para proceder ao saneamento ou ao reequilíbrio financeiro dos municípios, como prescreve o artigo 38.º, n.º 4, LFL<sup>68</sup>.

---

<sup>65</sup> Cfr. ponto 3.5. deste relatório.

<sup>66</sup> Cfr. ponto 3.8. deste relatório.

<sup>67</sup> Vide Ac. 8/2012 – 1ª S/SS, de 16 de março – pág. 8.

<sup>68</sup> Também neste sentido vide Ac. 19/2012 - 1ª S/SS, de 01 de junho.



# Tribunal de Contas

---

No caso, mostra-se assim, também desrespeitado o disposto no n.º 4 do artigo 38º da LFL.

Acresce que, mesmo que as alterações acima descritas fossem legais, a contração de empréstimos a curto prazo e a médio prazo está sujeita a autorização da Assembleia Municipal, nos termos dos n.ºs 6 e 7 do artigo 38.º da LFL, devendo entender-se também que a alteração das suas condições gerais careceria igualmente dessa aprovação<sup>69</sup>, o que no caso em apreço também não aconteceu. Assim, foram desrespeitados os artigos 38º, n.ºs 6 e 7 da LFL, 53º, nº 2, alínea d) e 64º, nº 6, alínea a), ambos da LAL.

A argumentação apresentada pelo Presidente da CMP, de que *"(...) este contrato (...) visava ocorrer a encargos de tesouraria pelo que se perspectivava a respetiva amortização até ao final do ano de 2010 (...) sendo que (...) o agravamento da situação do Município, decorrente fundamentalmente da diminuição da receita prevista, conduziu à impossibilidade do empréstimo ser liquidado até ao final daquele ano, tendo o mesmo passado a integrar o processo de saneamento financeiro e encontrando-se neste momento em sede de fiscalização prévia desse Tribunal de Contas (...)";* designadamente as dificuldades financeiras do município pela não obtenção de receitas, não permite afastar a ilegalidade que se verificou.

Assim, como também não se considera procedente, o argumento de que agiram *"(...) na defesa do interesse público (...)"* e que os condicionalismos que determinaram a não amortização do empréstimo em apreço dentro do prazo de um ano foram *"(...) insuscetíveis de causar danos concretos à causa pública, como não tinham como poder ser evitadas (...)"*, sublinhando-se que a qualquer titular responsável pela prática de atos administrativos se encontra cometido um dever de especial cuidado na prossecução do interesse público, o qual se manifesta, desde logo, no respeito pela as normas legais vigentes, no caso, as que regulam o acesso ao crédito municipal.

---

<sup>69</sup> Também neste sentido *Vide* Ac. n.º 8/2012- 1ª S/SS, de 16 de março.



Também o argumento invocado de que agiram no “*exercício de funções públicas*” que lhes estavam cometidas, ainda que com a convicção de que o empréstimo continuaria a ser de curto prazo, não afasta a ilicitude do ato.

Reiteram-se, pois que, as razões invocadas não se podem sobrepor aos pressupostos legalmente exigíveis em matéria de contração do crédito municipal.

## **IX - RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA**

**9.1.** As ilegalidades identificadas no ponto anterior são suscetíveis de ocasionarem responsabilidade financeira sancionatória, nos seguintes termos:

- a) Quanto à **execução do contrato, a partir de 01.01.2011, por força da “prorrogação” apurada e sem a sua sujeição a fiscalização prévia** deste Tribunal, atento o disposto nos artigos 46.º, n.º 1, alínea a) e 45.º, n.º 1, da LOPTC, é suscetível de determinar a prática de infração financeira tipificada na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC – “(...) *Pela execução de contratos (...) que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos (...)*”.
- b) Quanto à **não amortização do empréstimo de curto prazo** no decurso do prazo máximo de um ano após a sua contração, com a conseqüente manutenção de uma dívida que passou a ser ilegal por desrespeito do disposto nos n.ºs 2, 3 e 4 do artigo 38.º da LFL, e se transformou, assim, num instrumento do défice orçamental do município, é suscetível de determinar a prática de infração financeira tipificada na alínea f) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC – “(...) *Pela utilização de empréstimos públicos em finalidade diversa da legalmente prevista (...)*”.

**9.2.** Em matéria de imputação de responsabilidade financeira sancionatória, decorre da lei que a responsabilidade pela prática destas duas infrações financeiras,



# Tribunal de Contas

---

recai sobre o agente ou os agentes da ação – artigos 61.º, n.º 1 e 62.º, nºs. 1 e 2, aplicáveis por força do n.º 3 do artigo 67.º, todos da LOPTC.

Em concreto, tal responsabilidade é imputável:

- a)** Quanto à infração mencionada na alínea a) do ponto 9.1., aos Presidente e Vice-Presidente da CMP, Manuel António da Luz e Luís Manuel de Carvalho Carito, respetivamente;
- b)** No que respeita à infração identificada na alínea b) do ponto 9.1., ao supra identificado Vice-Presidente da CMP, Luís Manuel de Carvalho Carito.

**9.3.** A eventual condenação em responsabilidade financeira sancionatória atrás referida, a efetivar através de processo de julgamento de responsabilidades financeiras [cf. artigos 58.º, n.º 3, 79.º, n.º 2, e 89.º, n.º 1, al. a), da LOPTC], é sancionável com multa, para cada um dos responsáveis, num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites fixados no nº 2 do artigo 65.º, tendo como limite mínimo o montante correspondente a 15 UC<sup>70</sup> (1.530 €), e como limite máximo o montante correspondente a 150 UC (15.300 €), a determinar nos termos dos n.ºs 2, 4 e 5 do mesmo dispositivo legal.

**9.4.** No que respeita a registos de recomendação ou censura enquadráveis, respetivamente, nas alíneas b) e c) do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, não se apurou a existência de quaisquer registos em sede de fiscalização prévia, concomitante e sucessiva pela prática de infração financeira originada pela execução de contratos incluindo financeira, sem a sua remessa para fiscalização prévia quando a isso estavam obrigados, bem como pelo desrespeito das regras relativas à contração de empréstimos, particularmente das relativas ao desvio das finalidades de utilização do crédito municipal<sup>71</sup>.

---

<sup>70</sup> O valor da UC é de 102 €, desde 20.04.2009, por força da entrada em vigor do Novo Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26.02.

<sup>71</sup> Em sede de fiscalização prévia, foi apurada responsabilidade sancionatória relativamente aos indiciados responsáveis António Manuel da Luz (Proc. n.º 428/2007) e Luís Manuel da Carvalho



## **X – PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, à luz dos n.ºs 4 e 5 do artigo 29.º da LOPTC, emitiu aquele ilustre magistrado parecer, em 15 de abril de 2013, concordante com o teor do projeto de relatório apresentado. Contudo, quanto à **não amortização do empréstimo a curto prazo** no decurso máximo de um ano após a sua contração, com a conseqüente manutenção de uma dívida que passou a ser ilegal por desrespeito do disposto nos n.ºs. 2, 3 e 4 do artigo 38.º da LFL, e sua qualificação como infração financeira tipificada na alínea f) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, veio referir:

*"A análise dos factos apurados suscita-nos a dúvida sobre se os mesmos integram também a infração financeira p.p. pela alínea f) do n.º 1, do artigo 65.º da LOPTC (...)"*

*Temos para nós que tal qualificação jurídica carece de base factual, na medida em que a não amortização do empréstimo traduz tão-somente uma situação de incumprimento, cujas causas estão aparentemente ligadas a um desequilíbrio financeiro do Município de Portimão. Ora, o facto negativo, ou seja a não amortização constitui um mero facto indiciário do facto probando, qual seja a utilização do empréstimo em finalidade diversa da legalmente prevista. Tal facto indiciário está desacompanhado de outros indícios probatórios, pelo que forçoso é de considerar-se que inexistente prova bastante de factos concretos sobre o destino efetivamente dado ao montante proveniente do empréstimo a curto prazo. E se se*

---

Carito (Proc. n.º 1065/2010), pelo incumprimento do prazo de resposta em processos de contratos que produziam efeitos antes do visto com violação, assim, do disposto no n.º 2 do artigo 82.º da LOPTC, tendo-lhes sido relevada a responsabilidade sancionatória [nos termos do n.º 8 do citado artigo 65.º da LOPTC] – Cfr. Sentença n.º 21/2007 - 1ª S/SS, de 17.03.2007 e Decisão n.º 43/2010 – 1ª S/SS, de 07.10.2010, respetivamente.

Em sede de fiscalização concomitante e no âmbito do Processo n.º 47/2009, foi apurada responsabilidade sancionatória relativamente ao indiciado Manuel António da Luz, pela falta injustificada de prestação tempestiva de documentos que a lei obrigue a remeter, com violação da alínea b) do n.º 1 do artigo 66.º da LOPTC, tendo sido aplicada multa nos termos do n.º 2 do citado artigo.

Encontra-se em curso uma auditoria de fiscalização concomitante, no âmbito da execução da empreitada "Execução da Nova Escola da Bemposta E.B. 2/3 da Zona da Bemposta em Portimão" (Processo n.º 4/2011 – Audit. 1ª S), a qual ainda se encontra na fase de análise das respostas apresentadas no exercício do princípio do contraditório.



*perfilha o entendimento de que a não amortização do empréstimo a curto prazo dentro do prazo legal implica a conversão da dívida flutuante em dívida fundada tem de concluir-se que a mudança de finalidade do empréstimo é efeito necessário de situação de incumprimento, pelo que importaria indagar das reais causas de tal incumprimento para se alcançar a conclusão diversa. Caso contrário, ter-se-ia de concluir que toda a situação de incumprimento, que persistisse para além do termo do prazo legal de um empréstimo de curto prazo, conduziria automaticamente à prática de infração financeira, prevista na alínea f), do n.º 1 do artigo 65º da LOPTC. O elemento literal do preceito não parece fundamentar uma tal conclusão.*

*(...) em face do exposto, o Ministério Público emite parecer no sentido de que a factualidade descrita no projeto de relatório é suscetível de integrar apenas a prática da infração financeira p.p. pelo artigo 65º n.º 1 alínea h) da LOPTC.(...)”.*

## **XI - PONDERAÇÃO SOBRE AS QUESTÕES SUSCITADAS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO**

**11.1.** O parecer emitido pelo ilustre magistrado do Ministério Público deve ser cuidadosamente ponderado.

Tendo presente as infrações financeiras identificadas no ponto IX deste relatório, verifica-se que:

- ❖ Quanto à infração decorrente da execução do contrato sem a sua sujeição a fiscalização prévia deste Tribunal e prevista na alínea h) do n.º 1 do artigo 65º da LOPTC, o parecer é concordante com o seu cometimento;
- ❖ No respeitante à infração prevista na alínea f) do n.º 1 do mesmo artigo 65º, por não amortização do empréstimo no prazo máximo previsto na lei, o que determinou que a dívida que era de curto prazo se transformasse em dívida de médio prazo e que o seu fim - ocorrer a dificuldades de tesouraria (antecipar receita) - fosse alterado para se converter num



instrumento de financiamento do défice orçamental do município, o Ministério Público apresenta algumas considerações no sentido de a mesma não ter sido praticada.

Designadamente, argumenta-se que:

- ✓ tal qualificação carece de base factual;
- ✓ a não amortização constitui um mero facto indiciário da utilização do empréstimo em finalidade diversa da legalmente prevista mas não há prova bastante sobre o destino efetivamente dado a esse montante;
- ✓ a concluir-se que a mudança de finalidade do empréstimo é efeito necessário da situação de incumprimento, importaria indagar das reais causas de tal incumprimento. Em qualquer caso, o elemento literal da norma não parece fundamentar tal conclusão.

**11.2.** A questão suscitada é pertinente. Importa pois reavaliar a factualidade e responsabilidade financeira sancionatória indiciada, nesta concreta matéria.

Assim: dos factos descritos no ponto III deste relatório, e das normas legais aplicáveis, resulta iniludível que:

- ❖ o contrato de empréstimo foi celebrado em 27.01.2010, para ser amortizado até 31.12.2010 (ou, na interpretação do Município, até 27.01.2011) e para ocorrer a dificuldades de tesouraria, pelo que, de acordo com os critérios legais (artigo 38º, nºs 2 e 3, da LFL), tinha a natureza de curto prazo;
- ❖ logo, em 09.02.2010, foi contabilizado pelo Município de Portimão o recebimento do valor total deste contrato, 3.000.000,00 €;
- ❖ em 14.01.2011, 06.04.2011, 07.06.2011, 23.09.2011 e 06.12.2011, o Vice-Presidente da CMP solicitou à CGD, S.A., cinco “prorrogações” do prazo para amortização do empréstimo, invocando para tal desiderato, falta de disponibilidades de tesouraria e o facto de o montante em causa





constar do processo de saneamento financeiro do município e no qual a instituição de crédito era parte integrante. Estas “prorrogações” foram concedidas até 31.03.2012 e implicavam a aplicação de taxas de juro superiores à inicialmente contratualizada. Note-se que todos estes atos relativos à prorrogação constituíam alteração substancial do contrato antes celebrado e foram praticados à revelia dos órgãos competentes: Câmara e Assembleia Municipais;

- ❖ não tendo o montante deste empréstimo sido amortizado, foi o mesmo integrado na relação das “Dívidas/Passivos a reprogramar ou consolidar” que constituiu parte integrante do processo de saneamento financeiro do Município, entretanto remetido a este Tribunal, para fiscalização prévia, e ao qual foi recusado o visto.
- ❖ O empréstimo para saneamento financeiro, nos termos do nº 1 do artigo 40º, da LFL, é permitido para municípios que se encontrem em situação de desequilíbrio financeiro conjuntural, tendo em vista a reprogramação da sua dívida e a consolidação de passivos financeiros e tem a natureza de um empréstimo de médio/longo prazo (nº 4, do artigo 38º da LFL).

Resulta, assim, provado que a importância de 3.000.000,00 € contabilizada pelo Município de Portimão, em 09.02.2010, para ocorrer a dificuldades de tesouraria, isto é, para antecipar receitas que estimava receber naquele ano 2010 e que lhe permitiriam amortizar aquele valor até ao final desse mesmo ano (ou até 27.10.2011), se transformou, como se menciona no Acórdão nº 8/2012- 1ª S/SS, de 16 de março, num “*instrumento de financiamento do défice orçamental do município*”. Ou seja, houve desvio do fim legal que permitiu a sua contratualização.

Assim, ponderando as questões suscitadas pelo Ministério Público, deve concluir-se de forma diferente. Assim: a segunda infração financeira antes indiciada não é a “*não amortização do empréstimo de curto prazo no decurso do prazo máximo de um ano após a sua contração*”, como antes se



considerou, mas a utilização de empréstimo público em finalidade diversa da legalmente prevista – empréstimo de curto prazo, para ocorrer a dificuldades de tesouraria – sem que se possa enquadrá-lo nas outras finalidades previstas na lei: para aplicação em investimentos ou para proceder ao saneamento ou reequilíbrio financeiro do município (vide os nºs 3 e 4 do artigo 38º da LFL). Relembre-se de novo que **esta finalidade de saneamento foi prosseguida através de outros instrumentos contratuais. O empréstimo de curto prazo contraído transformou-se por expressa decisão dos responsáveis – traduzida nos progressivos pedidos de prorrogação e posterior integração no elenco de “Dívidas/Passivos a reprogramar ou consolidar” – num instrumento de financiamento do défice orçamental do município, desenquadrado de qualquer operação de saneamento ou reequilíbrio financeiro.**

**11.3.** Referir-se que a não amortização constitui um mero facto indiciário da utilização do empréstimo de curto prazo para outra finalidade, sendo necessário a existência de outros indícios probatórios (que neste caso existem, aliás, como agora se indicou) parece não ter em devida conta o que, em linguagem corrente, se costuma afirmar: os “recursos financeiros não têm cor”.

Se uma receita é arrecadada, junta-se a outra(s), de outra(s) fontes, e segue indistintamente várias finalidades, em estrita relação, aliás, com a observância do princípio da não consignação.

Admitir-se que será sempre necessário, para efetivação de responsabilidade, determinar a exata finalidade a que se afetou a receita de um empréstimo de curto prazo – desviado da sua finalidade inicial – poderá talvez conduzir à admissibilidade prática da contração de empréstimos que não se destinem a fazer face a dificuldades de tesouraria, por não ser possível, na grande maioria dos casos, identificar e demonstrar a nova e concreta finalidade.



# Tribunal de Contas

---

Em conclusão: em regra, poderá dizer-se que não se consegue demonstrar a nova e concreta finalidade do empréstimo contraído, mas consegue-se demonstrar que a invocada finalidade inicial não foi observada, havendo pois utilização de empréstimo com finalidade diversa.

Em fase subsequente, poderá o Ministério Público ponderar tudo isto, na sequência do parecer por ele formulado e que foi atentamente considerado.

**11.4.** Do parecer do Ministério Público e da nova apreciação que agora foi feita, resulta a identificação de indícios de uma terceira infração financeira.

Dado que os atos que permitiram a alteração da finalidade do contrato de empréstimo – as propostas de prorrogação com as consequentes alterações das condições do empréstimo - foram praticados à revelia dos órgãos competentes – Câmara e Assembleia Municipais – há indícios de que ocorreu igualmente a infração prevista na alínea b) do nº 1 do artigo 65º da LOPTC quando prevê *"violação das normas sobre (...) assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos"*.

**11.5.** Assim, ouvido o Ministério Público conclui-se de maneira diferente em matéria de infrações financeiras. A nova identificação e qualificação de infrações agora operada foi notificada aos interessados para contraditório e a resposta obtida consta já do presente relatório em trechos anteriores e é devidamente referenciada. Assim, as ilegalidades identificadas são suscetíveis de ocasionarem responsabilidade financeira sancionatória<sup>72</sup>, nos seguintes termos:

**a)** Quanto à **execução do contrato, a partir de 01.01.2011, por força da "prorrogação" apurada e sem a sua sujeição a fiscalização prévia** deste Tribunal, atento o disposto nos artigos 46º, n.º 1, alínea a) e 45.º, n.º 1, da LOPTC, é suscetível de determinar a prática de infração

---

<sup>72</sup> Vide mapa de infrações em anexo I ao relatório.



financeira tipificada na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC – "(...) *Pela execução de contratos (...) que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos (...)*".

- b)** Quanto à **utilização de empréstimo público em finalidade diversa da legalmente prevista**, com desrespeito do disposto nos n.ºs 2, 3 e 4 do artigo 38.º da LFL, transformando-se, assim, num instrumento de cobertura do défice orçamental do município, fora de uma operação de saneamento ou reequilíbrio financeiro, é suscetível de determinar a prática de infração financeira tipificada na alínea f) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC – "(...) *Pela utilização de empréstimos públicos em finalidade diversa da legalmente prevista (...)*";
- c)** Quanto aos **atos de prorrogação do empréstimo, com alteração das condições iniciais do contrato, sem autorização da Câmara e da Assembleia Municipais**, com desrespeito do disposto nos artigos 38º, nºs 6 e 7 da LFL, 53º, nº 2, alínea d) e 64º, nº 6, alínea a), ambos da LAL, é suscetível de determinar a prática de infração financeira tipificada na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC – "*Pela violação das normas sobre (...) assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos*".

**11.6.** Em matéria de imputação de responsabilidade financeira sancionatória, decorre da lei que a responsabilidade pela prática destas três infrações financeiras recai sobre o agente ou os agentes da ação – artigos 61.º, n.º 1 e 62.º, nºs. 1 e 2, aplicáveis por força do n.º 3 do artigo 67.º, todos da LOPTC.

Em concreto, tal responsabilidade é imputável:

- a)** Quanto à infração mencionada na alínea a) deste ponto 11.5., aos Presidente e Vice-Presidente da CMP, Manuel António da Luz e Luís Manuel de Carvalho Carito, respetivamente;



**b)** No que respeita às infrações identificada nas alíneas b) e c) deste ponto 11.5., ao supra identificado Vice-Presidente da CMP, Luís Manuel de Carvalho Carito.

**11.7.** A eventual condenação em responsabilidade financeira sancionatória atrás referida, a efetivar através de processo de julgamento de responsabilidades financeiras [cf. artigos 58.º, n.º 3, 79.º, n.º 2, e 89.º, n.º 1, al. a), da LOPTC], é sancionável com multa, para cada um dos responsáveis, num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites fixados no n.º 2 do artigo 65.º, tendo como limite mínimo o montante correspondente a 15 UC<sup>73</sup> (1.530 €), e como limite máximo o montante correspondente a 150 UC (15.300 €), a determinar nos termos dos n.ºs 2, 4 e 5 do mesmo dispositivo legal.

**11.8.** No que respeita a registos de recomendação ou censura enquadráveis, respetivamente, nas alíneas b) e c) do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, não se apurou a existência de quaisquer registos em sede de fiscalização prévia, concomitante e sucessiva pela prática de infração financeira originada pela execução de contratos incluindo financeira, sem a sua remessa para fiscalização prévia quando a isso estavam obrigados, bem como pelo desrespeito das regras relativas à contração de empréstimos, particularmente das relativas ao desvio das finalidades de utilização do crédito municipal<sup>74</sup>.

---

<sup>73</sup> O valor da UC é de 102 €, desde 20.04.2009, por força da entrada em vigor do Novo Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26.02.

<sup>74</sup> Vide nota de rodapé n.º 71.



## ***XII - CONCLUSÕES***

### **❖ Do contrato de abertura de crédito (empréstimo de curto prazo)**

**12.1.** O Município de Portimão celebrou um contrato de “*Abertura de Crédito a Curto Prazo na modalidade de conta corrente*” em **27.01.2010**, para vigorar até **31.12.2010**, no montante de 3.000.000,00 €.

**12.2** A solicitação do Vice-Presidente da CMP (e autorização concedida pela CGD), o contrato foi, ainda, objeto de sucessivas “*prorrogações*”, decorrendo o último período de prorrogação do prazo de vigência até 31.03.2012<sup>75</sup>.

**12.3.** A prorrogação do prazo contratual determinou que a execução do contrato ocorresse em mais de um ano económico (2010, 2011 e 2012) convertendo-se a dívida daí resultante em **dívida pública fundada**.

### **❖ Da execução do contrato, a partir de 01.01.2011, por força da “prorrogação” e sem a sua sujeição a fiscalização prévia**

**12.4.** Os atos geradores de dívida pública fundada encontram-se sujeitos a fiscalização prévia, nos termos do artigo 46.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC, e **não podem produzir efeitos financeiros antes da pronúncia do TC** sobre os mesmos.

**12.5.** O Vice-Presidente da CMP autorizou, desde **28.01.2011** a **26.10.2011**, pagamentos a título de juros e comissões – e cujo pagamento ocorreu em **31.01.2011**, **03.05.2011** e **30.12.2011**, respetivamente<sup>76</sup> – no montante total de **145.829, 83 €**.

---

<sup>75</sup> Vide quadro n.º 3 do ponto III do presente relatório.

<sup>76</sup> Titulados pelas ordens de pagamento n.ºs 1081, de 28.01.2011, 3581/2011, de 28.04.2011 e 8540/2011, de 26.10.2011, respetivamente.



**12.6.** Este contrato nunca foi remetido para efeitos de fiscalização prévia, logo foi desrespeitado a alínea a) do n.º 1 do artigo 46.º e o n.º 1 do artigo 45.º, da LOPTC.

**12.7.** A situação apurada é suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, alínea h), da LOPTC, sendo responsável por esta infração os Presidente da CMP, Manuel António da Luz e Vice-presidente, Luís Manuel de Carvalho Carito.

❖ **Da utilização do empréstimo de curto prazo em finalidade diversa da legalmente prevista**

**12.8.** O contrato foi celebrado em **27.01.2010** para ser amortizado no prazo máximo de um ano, isto é, até **27.01.2011**, o que não veio a acontecer.

**12.9.** O empréstimo de curto prazo contraído transformou-se por expressa decisão dos responsáveis – traduzida nos sucessivos pedidos de prorrogação do prazo de pagamento e posterior integração no elenco de “Dívidas/Passivos a reprogramar ou consolidar” no processo de saneamento financeiro do município – num instrumento de financiamento do défice orçamental do Município de Portimão, em desrespeito do disposto nos n.ºs 2, 3, e 4 do artigo 38.º da LFL.

❖ **Alteração das condições essenciais do empréstimo sem a autorização da Assembleia e da Câmara Municipal**

**12.10.** Os atos de prorrogação do empréstimo, com alteração das condições iniciais do contrato outorgado em 27.01.2010, foram praticados sem a autorização quer da Assembleia quer da Câmara Municipal de Portimão, o que desrespeitou o disposto nos artigos 38º, nºs 6 e 7, da LFL, 53º, nº 2, alínea d) e 64º, nº 6, alínea a), ambos da LAL.



# Tribunal de Contas

---

**12.11.** As ilegalidades indicadas nos pontos 12.09 e 12.10. são suscetíveis de gerar também responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alíneas f) e b), da LOPTC, respetivamente, sendo responsável por ambas as infrações o Vice-Presidente, Luís Manuel de Carvalho Carito.

## ❖ Do sancionamento

**12.12.** Cada uma daquelas infrações é sancionável com multa num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites fixados nos nºs 2 a 4 do artigo 65º da LOPTC, a efetivar através de processo de julgamento de responsabilidade financeira [artigos 58º, nº 3, 79º, nº 2, e 89º, nº 1, al. a), da lei citada].

**12.13.** Compulsada a base de dados GDOC e GENT não se apurou a existência de quaisquer registos de censura e/ou recomendação em sede de fiscalização prévia, concomitante e sucessiva pela prática de infrações financeiras idênticas.

## ***XIII - DECISÃO***

Os Juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 1.ª Secção, nos termos do art.º 77.º, n.º 2, alínea c), da LOPTC, decidem:

- a)** Aprovar o presente relatório que evidencia ilegalidades na execução de um contrato de empréstimo de curto prazo sem a sua remessa e pronúncia do Tribunal de Contas, em sede de fiscalização prévia, assim como a alteração da finalidade e das condições do empréstimo, e identifica os responsáveis pelas mesmas no ponto V.
- b)** Recomendar ao Município de Portimão o cumprimento dos condicionalismos legais respeitantes:





# Tribunal de Contas

---

- à sujeição dos contratos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas e aos prazos e efeitos daí decorrentes e constantes, particularmente dos artigos 45.º, n.º 1, 46.º, 81.º e 82.º da LOPTC;
  - ao recurso ao crédito municipal, na modalidade de curto prazo, designadamente o cumprimento do artigo 38.º da LFL;
  - à competência dos órgãos municipais em matéria de contração de empréstimos, designadamente dando cumprimento aos artigos 38º, nºs 6 e 7, da LFL, 53º, nº 2, alínea d) e 64º, nº 6, alínea a), ambos da LAL.
- c)** Fixar os emolumentos devidos pelo Município de Portimão em € 137,31, ao abrigo do estatuído no artigo 18º, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, alterado pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de agosto, e 3-B/2000, de 4 de abril.
- d)** Remeter cópia do relatório:
- Ao Presidente da CMP, Manuel António da Luz;
  - Ao também indiciado responsável, Luís Manuel de Carvalho Carito;
  - Ao Juiz Conselheiro da 2.ª Secção responsável pela área das autarquias locais.
- e)** Remeter o processo ao Ministério Público nos termos dos artigos 57.º, n.º 1, e 77º, nº 2, alínea d), da LOPTC.
- f)** Após as notificações e comunicações necessárias, divulgar o relatório na página da Internet do Tribunal de Contas.

Lisboa, 5 de junho de 2013

Os Juízes Conselheiros,

João Figueiredo - Relator

José Mouraz Lopes

Helena Abreu Lopes



## **FICHA TÉCNICA**

<b><i>Equipa Técnica</i></b>	<b><i>Categoria</i></b>	<b><i>Departamento</i></b>
<b><i>Coordenação da Equipa</i></b>		
<b><i>Ana Luísa Nunes</i></b>	<b><i>Auditora-Coordenadora</i></b>	<b><i>DCPC</i></b>
<b><i>e</i></b>		
<b><i>Helena Santos</i></b>	<b><i>Auditora-Chefe</i></b>	<b><i>DCC</i></b>
<b><i>Paula Antão Rodrigues</i></b>	<b><i>Técnica Verificadora Superior 1.ª Classe, Jurista</i></b>	<b><i>DCC</i></b>



***ANEXO I***

***Mapa de infrações geradoras de eventual Responsabilidade Financeira  
Sancionatória***



# Tribunal de Contas

---



# Tribunal de Contas

<b>Item do Relatório</b>	<b>Factos</b>	<b>Normas Violadas</b>	<b>Tipo de responsabilidade</b>	<b>Responsáveis</b>
<b>Capítulos III, IV, VII, VIII, IX e XI</b>	<b>Execução de contratos/atos geradores de dívida pública fundada, incluindo financeira, sem a sua sujeição a fiscalização prévia do TC</b>	<b>Artigos 46.º, n.º1, alínea a) e 45.º, n.º 1, da LOPTC</b>	<b>Financeira sancionatória Alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º, da LOPTC</b>	<b>Manuel António da Luz - Presidente Luis Manuel de Carvalho Carito – Vice-Presidente</b>
<b>Capítulos III, IV, VII, VIII, IX e XI</b>	<b>Utilização do contrato de empréstimo de curto prazo em finalidade diversa da legalmente prevista</b>	<b>Artigo 38.º, n.ºs 2, 3 e 4 da LFL</b>	<b>Financeira Sancionatória, Alínea f) do n.º 1 do artigo 65.º, da LOPTC</b>	<b>Luis Manuel de Carvalho Carito – Vice-Presidente</b>
<b>Capítulos III, IV, VII, VIII, IX e XI</b>	<b>Atos de prorrogação do empréstimo, com alteração das condições iniciais do contrato, sem autorização da Assembleia e da Câmara Municipal</b>	<b>Artigos 38º, n.ºs 6 e 7 da LFL, 53º, n.º 2, alínea d) e 64º, n.º 6, alínea a), ambos da LAL</b>	<b>Financeira sancionatória Alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º, da LOPTC</b>	



# Tribunal de Contas

---



***ANEXO II***

***Respostas apresentadas no exercício do contraditório***



# Tribunal de Contas

---





Exma. Senhora  
Subdiretora-Geral da Direção Geral do  
Tribunal de Contas  
Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069 – 045 LISBOA

V/Ref. DCC – 10-OTT 2012 15584 e 15585

N/Ref. 13.11.2012

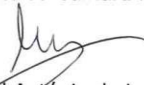
**Ass:** Apuramento de responsabilidades financeiras identificadas no âmbito do processo de fiscalização prévia nº 1061/2001 – Contrato de empréstimo de “Abertura de Crédito em regime de Conta Corrente” celebrado entre a Câmara Municipal de Portimão e a Caixa Geral de Depósitos, S.A.

Através do ofício referenciado em epígrafe, remeteu V. Exa. o Relato de auditoria a que corresponde o processo nº 10/2012, para efeito de pronúncia, querendo, tendo merecido a melhor atenção.

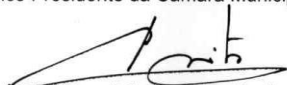
Considerando que em sede de elaboração do Relato foram prestados esclarecimento que traduzem a posição e o nosso entendimento sobre a matéria, informa-se esse digníssimo Tribunal de Contas de que o entendimento do Município se encontra espelhado no ofício nº 21556/2011, de 24.08.2011 e nas páginas 18 e 19 do mesmo Relato, e que continuaria a subscrever, pelo que, com o devido respeito, para lá se remete.

Com os melhores cumprimentos ,

O Presidente da Câmara Municipal,

  
(Manuel António da Luz, Lic.)

O Vice Presidente da Câmara Municipal,

  
(Luís Manuel de Carvalho Carito, Dr.)

1



# Tribunal de Contas

---



*D. e. Com. 410*

Exmo Sr:  
DIRETOR GERAL DA DIRECÇÃO GERAL DO  
TRIBUNAL DE CONTAS  
AV<sup>a</sup>, BARBOSA DU BOCAGE, Nº 61  
LISBOA  
1069-045 LISBOA

S/referência	S/ comunicação de	N.º Ofício	N.º de Registo	NIPG	data
7049	13/05/2013	8808/13	10089	14589/13	2013/05/21

Registado com aviso de recepção

**Assunto:** Apuramento de responsabilidades financeiras identificadas no âmbito do processo de fiscalização prévia n.º 1062/2011 – Contrato de empréstimo de “*Abertura de Crédito em regime de Conta Corrente*” celebrado entre a Câmara Municipal de Portimão e a Caixa Geral de Depósitos, S.A.

Reporto-me ao assunto versado no ofício referenciado em epígrafe, o qual mereceu a minha especial atenção.

Permita-me, antes de mais, sublinhar o facto sobre o qual em sede de contraditório tive a oportunidade de me pronunciar, referindo que o empréstimo em causa se destinou a fazer face a dificuldades de tesouraria no ano de 2010.

A constituição do empréstimo de curto prazo tinha subjacente a pretensão de ser integralmente pago durante esse mesmo ano e as condições financeiras do Município verificadas à data, sendo a medida adequada dentro dos pressupostos que então se verificavam.

Não será demais sublinhar que no decurso do ano 2010 se alteraram as circunstâncias que levaram à contratação desse empréstimo de curto prazo, tendo conduzido o Município para a necessidade de equacionar o plano de saneamento financeiro, como é aliás do conhecimento do Tribunal de Contas.

DGTC 22 05 13 09896



Essa alteração de circunstâncias colocou o orçamento do Município em situação tal, que o impossibilitou de proceder ao pagamento do empréstimo no prazo do ano.

Consequentemente, a Autarquia entrou numa situação de incumprimento e viu-se na necessidade de, em alternativa, integrar o referido empréstimo no plano de saneamento financeiro.

Do ponto de vista factual, o entendimento do Município – e pela parte que me respeita – foi o de que aquele empréstimo não perdia a sua natureza nem lhe era dada outra finalidade, e por isso não se transformaria em dívida fundada.

Estamos certos que foram envidados os melhores esforços no sentido do pagamento atempado do empréstimo e só a impossibilidade de poder ser efetuado no termo apazado, levou a considerar outras alternativas, com intervenção dos órgãos competentes do Município.

A convicção do Município – que subscrevi – era que o empréstimo não perdia a natureza de curto prazo e que agia na defesa do interesse público, pelo que, aliado ao facto de não ter havido antes qualquer situação ou recomendação idênticas, é a primeira vez que tal censura possa ser conjeturada.

Assim, atendendo às circunstâncias descritas e às razões porque efetivamente ocorreram, não só as mesmas constituem meras irregularidades, insuscetíveis de causar danos concretos à causa pública, como não tinham como poder ser evitadas.

Neste contexto, nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, “A 1.ª e 2.ª Secções do Tribunal de Contas poderão, desde logo, relevar a responsabilidade por infração financeira apenas passível de multa (...)” verificados que estejam determinados pressupostos.

No caso concreto, e relativamente à eventual infração, verificam-se os pressupostos de que depende a aplicação do instituto da relevação de

Departamento Administrativo e Financeiro  
Divisão de Informática





# Tribunal de Contas



responsabilidades, termos em que se solicita a esse Douto Tribunal a relevação das aludidas responsabilidades.

Com os melhores cumprimentos,

O Vice-Presidente da Câmara Municipal,

(Luís Manuel de Carvalho Carito)

gvlc

