



Tribunal de Contas



AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE ÉVORA
PARA O APURAMENTO DE
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA
SANCIONATÓRIA IDENTIFICADA NO ÂMBITO
DO CONTRATO DE ABERTURA DE CRÉDITO
NA MODALIDADE DE “CURTO PRAZO”
OUTORGADO COM O MILLENIUM BCP E
DETETADO NO ÂMBITO DA FISCALIZAÇÃO
PRÉVIA INCIDENTE SOBRE O PROCESSO
DE VISTO N.º 598/2013

RELATÓRIO N.º 1/2016 – 1.ª S./ARF

Proc. n.º 14/2014 – 1ª S./ARF

TRIBUNAL DE CONTAS, LISBOA, 2016



Tribunal de Contas



ÍNDICE

I-	INTRODUÇÃO	5
II-	OBJETIVOS E METODOLOGIA	5
III-	FACTUALIDADE APURADA	7
IV-	NORMAS LEGAIS APLICÁVEIS/CARACTERIZAÇÃO DAS INFRAÇÕES FINANCEIRAS	16
V-	COMPETÊNCIA PARA A PRÁTICA DOS ATOS IDENTIFICADOS	22
VI-	JUSTIFICAÇÕES APRESENTADAS PELO MUNICÍPIO DE ÉVORA	25
VII-	ALEGAÇÕES APRESENTADAS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	26
VIII-	APRECIAÇÃO	30
IX-	RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA	38
X-	PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO	40
XI-	CONCLUSÕES	40
XII-	DECISÃO	42
	FICHA TÉCNICA	44
	ANEXO I – MAPA DE INFRAÇÕES GERADORAS DE EVENTUAL RESPONSABILIDADE FINANCEIRA	45
	ANEXO II – "MAPA DE EMPRÉSTIMOS DE CURTO PRAZO"	49
	ANEXO III – RESPOSTAS APRESENTADAS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	53



Tribunal de Contas



I- INTRODUÇÃO

O Município de Évora remeteu para efeitos de fiscalização prévia do Tribunal de Contas (TC), um contrato de empréstimo¹ outorgado em 23 de abril de 2013, no âmbito do Programa de Apoio à Economia Local (PAEL), com o Estado Português, representado pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças, destinado ao pagamento de dívidas vincendas há mais de 90 dias, à data de 31.03.2012, e registadas no Sistema Integrado de Informação da Administração Local. Aquele contrato foi celebrado por um prazo de 14 anos e no montante global de até 32.166.373,20 €.

Por decisão proferida em sessão diária de visto da 1ª Secção, de 9.08.2013², foi determinado:

*" (...) visar o presente contrato (...).
Relativamente aos contratos de empréstimo de curto prazo, caracterizados e mencionados no relatório que antecede, salienta-se a circunstância de os mesmos terem transitado de ano económico, e, ainda assim, não terem sido remetidos a fiscalização prévia [lembramos que constituíram dívida fundada!]. Deste modo, e no sentido do apuramento de responsabilidades no âmbito da omissão atrás referida, comunique-se ao DCC (...)"*

II- OBJETIVOS E METODOLOGIA

O objetivo da presente ação consistiu na identificação de eventuais responsabilidades financeiras decorrentes:

- Da celebração de eventuais contratos de empréstimo de curto prazo que não terão sido amortizados no mesmo ano económico em que foram contratualizados, 2011, 2012 e 2013, e que, não obstante terem, assim, constituído dívida fundada, também não foram remetidos para fiscalização prévia deste Tribunal;

¹ Registado na Direção-Geral do Tribunal de Contas (DGTC) com o n.º 598/2013.

² Decisão n.º 685/2013.



Tribunal de Contas

- De eventuais empréstimos de curto prazo que não terão sido amortizados no prazo máximo de um ano, e/ou não terão respeitado as normas legais aplicáveis no recurso ao crédito municipal.

O estudo dos aludidos contratos de empréstimo e dos trâmites que lhes estão associados consubstanciou-se na documentação e esclarecimentos enviados em sede de fiscalização prévia³ e em sede de fiscalização concomitante⁴ exercida por este Tribunal.

Após o estudo de toda a documentação, foi elaborado o relato de auditoria, o qual foi notificado⁵, para o exercício do direito do contraditório, em observância do disposto no artigo 13.º, n.ºs 1 e 3 da LOPTC, na sequência de despacho judicial de 11 de junho de 2015, aos responsáveis nele identificados, a saber: o ex-Presidente da Câmara Municipal de Évora, José Ernesto Ildefonso Leão de Oliveira, o ex-Vice-Presidente e ex-Presidente da Câmara Municipal de Évora, Manuel Francisco Grilo Melgão, a Vice-Presidente da Câmara Municipal de Évora, Élia Maria Andrade Mira, e o atual Presidente da Câmara Municipal de Évora, Carlos Manuel Rodrigues Pinto de Sá.

Em 6.07.2015, o indiciado responsável, Manuel Francisco Grilo Melgão, solicitou o pagamento voluntário da multa que lhe era imputada no relato de auditoria, pelo seu valor mínimo, conforme previsto no artigo 65.º, n.º 3, da LOPTC, tendo em 28.07.2015 enviado o comprovativo do respetivo pagamento.

Assim, para este indiciado responsável o procedimento de apuramento de responsabilidade financeira considera-se extinto, nos termos do artigo 69.º, n.º 2, alínea d), da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas⁶.

³ Ofícios n.ºs 5842, de 04.06.2013 e 8093, de 07.08.2013, remetidos pelo Município de Évora.

⁴ Ofício n.º 117, de 07.01.2015, remetido pelo Município de Évora.

⁵ Ofícios da DGTC n.ºs 11249, 11251, 11254 e 11259, de 19.06.2015.

⁶ Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto e alterada pelas Leis n.ºs 35/2007, de 13 de agosto, 3-B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de dezembro, e 2/2012, de 6 de janeiro, adiante designada por LOPTC. Posteriormente à data dos factos relatados foi alterada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, e republicada em anexo à mesma lei.



Tribunal de Contas

O indiciado responsável, José Ernesto Ildefonso Leão de Oliveira, apresentou de forma individual as suas alegações e os restantes responsáveis a quem foi notificado o relato apresentaram alegações conjuntas, através de advogado, as quais foram tomadas em devida conta na elaboração deste relatório, encontrando-se nele sumariadas ou transcritas, sempre que tal se haja revelado pertinente⁷.

III- FACTUALIDADE APURADA

- a) O Município de Évora celebrou um contrato de empréstimo, no âmbito do Programa de Apoio à Economia Local (PAEL), com o Estado Português, representado pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças, em 23 de abril de 2013, o qual foi enviado, na mesma data, a este Tribunal para efeitos de fiscalização prévia.
- b) Por força do referido contrato, o Estado Português concederia ao Município uma linha de crédito no montante global máximo de € 32.166.373,20, por um prazo de 14 anos, destinado ao pagamento de dívidas vincendas há mais de 90 dias, à data de 31.03.2012, registadas no Sistema Integrado de Informação da Administração Local.
- c) Da análise efetuada à documentação que acompanhou aquele contrato, em sede de fiscalização prévia⁸, designadamente a um documento intitulado “Mapa de Empréstimos de Curto Prazo” (digitalizado em Anexo II ao relatório) identificaram-se diversos “empréstimos de curto prazo” contraídos pelo Município de Évora junto do Millennium BCP, nos anos de 2011 a 2013 e que não foram integralmente amortizados no ano da sua contratação.
- d) Com o objetivo de apurar com exatidão que empréstimos estavam em causa foram consultadas as contas de gerência do município, relativas aos anos de 2011 e 2012, e que tinham sido enviadas para este Tribunal.

⁷ As alegações encontram-se digitalizadas no anexo III ao relatório.

⁸ Anexo n.º 9 ao ofício n.º 8093, de 7.08.2013.



Tribunal de Contas

e) Não obstante as diligências efetuadas, subsistiram várias dúvidas quanto à situação em causa. Assim, foram solicitados novos esclarecimentos ao município, em sede de fiscalização concomitante (ofício da DGTC n.º 17610, de 15.12.2014).

f) Em resposta⁹, o Município de Évora veio esclarecer que os “empréstimos” referenciados no documento indicado na alínea c) deste relatório, se efetuaram ao abrigo de:

f.1.) Um contrato intitulado “Unificação de Contratos de Abertura de Crédito”, outorgado em 17.09.2002, com o Banco Comercial Português, S.A., com as seguintes características:

- natureza: “abertura de crédito” através de uma conta aberta com o n.º 7445009240;
- finalidade: unificação e redução das aberturas de crédito anteriormente contratadas;
- limite máximo: 2.419.000,00 €, “a conceder pelo Banco em qualquer momento (...)”;
- prazo: 256 dias, com início em 17.09.2002, vencendo-se em 31.05.2003;
- prorrogação por períodos sucessivos de 90 dias, “(...) salvo indicação em contrário (...)”.

f.2.) Um documento intitulado “Alteração do Contrato de Conta Corrente Caucionada”, com o n.º 7445009240, assinado pelo Banco Millennium BCP e pelo Município de Évora, em 23.04.2008:

- natureza: alteração ao contrato de “Abertura de crédito em conta corrente caucionada”;
- finalidade: financiamento de necessidades pontuais de tesouraria;
- limite máximo: 2.550.000,00 €, “a conceder pelo Banco em qualquer momento (...)”;

⁹ Ofício n.º 117, de 7.01.2015.



- prazo: 343 dias, contado desde 23.04.2008, vencendo-se em 01.04.2009;
- renovação automática por períodos sucessivos de 90 dias, *“salvo denúncia de qualquer das partes”*.

g) Mais informou o município¹⁰ que a alegada “confusão” entre a existência do “único” contrato de abertura de crédito e eventuais “contratos de empréstimo de curto prazo” resulta de *“(…) como havia diferentes deliberações da Assembleia Municipal, e com montantes diferentes para cada ano, considerava-se que os empréstimos eram distintos, e não um empréstimo que transitava de ano embora a execução dos mesmos assentasse sempre no mesmo contrato de conta corrente.”*

E que era *“(…) com base nesta conta corrente caucionada que a Câmara solicitava, anualmente, autorização à Assembleia Municipal para a contratação de empréstimos de curto prazo ao longo do ano, sendo que a utilização da conta era feita por parcelas [...] que eram levantadas e amortizadas, por forma a que nenhuma parcela fosse utilizada por período superior a um ano.”*

h) As autorizações concretas para o recurso, em cada ano, ao crédito de curto prazo, foram as seguintes:

- no ano de 2011, deliberação da Câmara Municipal de Évora (CME), de 26.01.2011, e da Assembleia Municipal (AM), de 25.02.2011, que autorizaram genericamente o recurso a eventuais empréstimos de curto prazo ou em regime de conta corrente até ao limite de 2.252.599,00 €;

- no ano de 2012, deliberação da CME, de 25.01.2012, e da AM, de 24.02.2012, que autorizaram genericamente o recurso a eventuais empréstimos de curto prazo ou em regime de conta corrente até ao limite de 2.176.162,75 €;

¹⁰ No ofício referido na nota de rodapé anterior.



Tribunal de Contas

- no ano de 2013, deliberação da CME, de 23.01.2013, e da AM, de 22.02.2013, que autorizaram genericamente o recurso a eventuais empréstimos de curto prazo ou em regime de conta corrente até ao limite de 2.210.003,80 €.

- i) No que concerne aos montantes efetivamente utilizados pelo município, foi informado o seguinte:

Ano de 2011		
Data	N.º Guia de Receita	Valor (€)
21.02.2011	3/1029/1102	500.000,00
22.02.2011	3/1064/1147	330.000,00
24.05.2011	3/3360/3920	1.400.000,00
16.11.2011	3/7158/8320	340.000,00
Total		2.570.000,00

Ano de 2012		
Data	N.º Guia de Receita	Valor (€)
2.02.2012	3/579/676	215.000,00
2.02.2012	3/582/681	100.000,00
16.02.2012	3/882/1001	500.000,00
17.02.2012	3/903/1014	330.000,00
23.05.2012	3/2950/3623	1.400.000,00
Total		2.545.000,00

Ano de 2013		
Data	N.º Guia de Receita	Valor (€)
4.02.2013	3/500/558	345.000,00
21.02.2013	3/837/921	500.000,00
20.03.2013	3/1364/1596	330.000,00
27.05.2013	3/2866/3415	1.400.000,00
13.06.2013	3/3266/3898	275.000,00
Total		2.850.000,00

- j) Quanto aos montantes pagos pelo município, relativamente aos recebimentos mencionados na alínea anterior, foram identificados pelo Município de Évora os seguintes:



Tribunal de Contas

Ano de 2011					
Data	N.º Ordem de Pagamento	Valor (€)	Natureza do Pagamento	Data do Despacho de Autorização de Pagamento	Autor do Despacho de Autorização de Pagamento
18.02.2011	1304	500.000,00	Amortização	18.02.2011	Ex-Presidente da Câmara Municipal de Évora, José Ernesto Ildfonso Leão de Oliveira
21.02.2011	1315	330.000,00	Amortização	21.02.2011	
20.05.2011	3801	1.400.000,00	Amortização	20.05.2011	
9.06.2011	4269	20.000,00	Amortização	9.06.2011	
30.12.2011	8438	340.000,00	Amortização	30.12.2011	
20.01.2011	457	19.317,00	Juros	18.01.2011	
11.04.2011	2895	19.507,15	Juros	08.04.2011	
20.07.2011	5383	20.311,91	Juros	19.07.2011	
18.10.2011	7292	34.443,18	Juros	11.10.2011	
Total de Amortizações					2.590.000,00
Total de Juros					93.579,24

Ano de 2012					
Data	N.º Ordem de Pagamento	Valor (€)	Natureza do Pagamento	Data do Despacho de Autorização de Pagamento	Autor do Despacho de Autorização de Pagamento
15.02.2012	1020	500.000,00	Amortização	15.02.2012	Ex-Presidente da Câmara Municipal de Évora, José Ernesto Ildfonso Leão de Oliveira
16.02.2012	1057	330.000,00	Amortização	15.02.2012	
23.05.2012	2850	1.400.000,00	Amortização	22.05.2012	
18.10.2012	5858	320.000,00	Amortização	18.10.2012	
30.01.2012	698	36.828,11	Juros	26.01.2012	
17.04.2012	2130	137,27	Juros	16.04.2012	
17.04.2012	2131	35.926,23	Juros	16.04.2012	
6.08.2012	4354	33.770,28	Juros	3.08.2012	
19.10.2012	5880	46.175,81	Juros	9.10.2012	
11.10.2012	5673	36.285,00	Comissões	9.10.2012	
Total de Amortizações					2.550.000,00
Total de Juros					152.837,70
Total de Comissões					36.285,00



Tribunal de Contas

Ano de 2013					
Data	N.º Ordem de Pagamento	Valor (€)	Natureza do Pagamento	Data do Despacho de Autorização de Pagamento	Autor do Despacho de Autorização de Pagamento
20.02.2013	881	500.000,00	Amortização	20.02.2013	Ex-Presidente da Câmara Municipal de Évora, José Ernesto Ildefonso Leão de Oliveira
18.03.2013	1175	330.000,00	Amortização	18.03.2013	Ex-Vice-Presidente da Câmara Municipal de Évora, Eng.º Manuel Francisco Grilo Melgão ¹¹
27.05.2013	2370	1.400.000,00	Amortização	27.05.2013	Ex-Presidente da Câmara Municipal de Évora, Eng.º Manuel Francisco Grilo Melgão ¹²
30.05.2013	2409	275.000,00	Amortização	30.05.2013	
18.07.2013	3273	100.000,00	Amortização	18.07.2013	
18.07.2013	3274	50.000,00	Amortização	18.07.2013	
18.07.2013	3275	150.000,00	Amortização	18.07.2013	
27.12.2013	6261	2.250.000,00	Amortização	27.12.2013	Vice-Presidente da Câmara Municipal de Évora, Dra. Élia Maria Andrade Mira ¹³

¹¹ Ao abrigo da delegação de competências efetuada por despacho do ex-Presidente da Câmara Municipal de Évora, José Ernesto Ildefonso Leão d'Oliveira, de 30 de outubro de 2009.

¹² Tendo o ex- Presidente da Câmara Municipal de Évora, José Ernesto Ildefonso Leão de Oliveira, renunciado ao seu mandato com efeitos a partir de 1.05.2013, tomou posse como presidente da câmara municipal, o vice-presidente em funções, Eng.º Manuel Francisco Grilo Melgão.

¹³ Não foi remetida qualquer delegação de competências.



Tribunal de Contas

Data	N.º Ordem de Pagamento	Valor (€)	Natureza do Pagamento	Data do Despacho de Autorização de Pagamento	Autor do Despacho de Autorização de Pagamento
24.01.2013	217	39.326,78	Juros	22.01.2013	Ex-Presidente da Câmara Municipal de Évora, José Ernesto Ildefonso Leão de Oliveira
2.05.2013	1939	40.493,88	Juros	29.04.2013	Ex-Presidente da Câmara Municipal de Évora, Eng.º Manuel Francisco Grilo Melgão
1.08.2013	3437	41.903,93	Juros	25.07.2013	
18.10.2013	5261	39.986,59	Juros	09.10.2013	Presidente da Câmara Municipal de Évora, Dr. Carlos Manuel Rodrigues Pinto de Sá ¹⁴ , mas respeitam a valores já descontados na conta bancária do Município de Évora, pelo menos, em 9.10.2013.
18.10.2013	5262	36.285,00	Comissões	09.10.2013	
Total de Amortizações					5.055.000,00
Total de Juros					161.711,18
Total de Comissões					36.285,00

Nota: Da documentação enviada não foi possível imputar os pagamentos a cada utilização concreta do crédito, sendo certo que a conta corrente em apreço já era movimentada antes do ano de 2011.

¹⁴ Estas duas ordens de pagamento têm a mesma data da posse do executivo camarário, mas o respetivo valor já tinha sido descontado na conta bancária em data anterior à da autorização (9.10.2013) – vide ponto 1.b) do ofício n.º 117, de 7.01.2015, pelo que a eventual responsabilidade para estes pagamentos ilegais deve ser imputada ao ex-Presidente da Câmara Municipal de Évora, Eng.º Manuel Francisco Grilo Melgão.



Tribunal de Contas

- k)** O Município de Évora informou também que, em 7.01.2015 (data do ofício de resposta), os “empréstimos” de curto prazo em causa já se encontravam todos amortizados, remetendo, para o comprovar, cópia da página 150 do Relatório de Gestão do Município de Évora, do ano de 2013, na qual se observou que os empréstimos de curto prazo aqui em análise, à data de 31.12.2013, já se encontravam integralmente pagos.
- l)** Da análise do documento supra identificado, também se verificou que, quanto ao recurso ao crédito a curto prazo:
- uma parcela de 500.000,00 €, utilizada pelo município em 2011, ainda se encontrava em dívida em 1.01.2013, tendo sido, contudo, totalmente amortizada nesse ano, não apresentando em 31.12.2013, qualquer valor;
 - três parcelas, nas importâncias, respetivamente, de 205.000,00 €, 100.000,00 € e 1.400.000,00 €, utilizadas pelo município em 2012, também se encontravam em dívida no início do ano de 2013, tendo sido integralmente amortizadas até ao final desse mesmo ano.
- m)** Em síntese, apuraram-se os seguintes factos¹⁵:

Data da autorização pela Assembleia Municipal	Valor (€)	Disponibilização ao Município de Évora		Amortização + Juros + Comissões	
		Data	Valor (€)	Data	Valor (€)
25.02.2011	2.252.599,00	21.02.2011	500.000,00	18.02.2011	500.000,00
		22.02.2011	330.000,00	21.02.2011	330.000,00
		24.05.2011	1.400.000,00	20.05.2011	1.400.000,00
		16.11.2011	340.000,00	9.06.2011	20.000,00
30.12.2011	340.000,00				
Total		2.570.000,00		Ano 2011 (Juros)	93.579,24
Subtotal não amortizado		500.000,00 – amortizado no ano de 2013			

¹⁵ Relembre-se a impossibilidade de imputar os pagamentos a cada utilização concreta de crédito, sendo que a conta corrente em causa já vinha sendo utilizada antes do ano de 2011.



Tribunal de Contas

Data da autorização pela Assembleia Municipal	Valor (€)	Disponibilização ao Município de Évora		Amortização + Juros + Comissões	
		Data	Valor (€)	Data	Valor (€)
24.02.2012	2.176.162,75	2.02.2012	215.000,00	15.02.2012	500.000,00
		2.02.2012	100.000,00	16.02.2012	330.000,00
		16.02.2012	500.000,00	23.05.2012	1.400.000,00
		17.02.2012	330.000,00	18.10.2012	320.000,00
		23.05.2012	1.400.000,00	Ano 2012	152.837,70
Total		2.545.000,00		(Juros+Comissões)	36.285,00
Subtotal não amortizado		1.705.000,00 (+ 40.284,55 € de juros) – amortizado no ano de 2013			
Data da autorização pela Assembleia Municipal	Valor (€)	Disponibilização ao Município de Évora		Amortização + Juros + Comissões	
		Data	Valor (€)	Data	Valor (€)
22.02.2013	2.210.003,80	4.02.2013	345.000,00	20.02.2013	500,00
		21.02.2013	500.000,00	18.03.2013	330.000,00
		20.03.2013	330.000,00	27.05.2013	1.400.000,00
		27.05.2013	1.400.000,00	30.05.2013	275.000,00
		13.06.2013	275.000,00	18.07.2013	100.000,00
				18.07.2013	50.000,00
				18.07.2013	150.000,00
				27.12.2013	2.250.000,00
Total		2.850.000,00		Ano 2013	161.711,18
				(Juros+Comissões)	36.285,00

n) O Município de Évora remeteu, ainda, os mapas demonstrativos da sua situação de endividamento, conforme Anexo III à Resolução n.º 14/2011, publicada no Diário da República, 2.ª Série, n.º 156, de 16.08.2011, dos quais se retirou que:

- Ano de 2011
Limite de endividamento de curto prazo: 2.210.003,80 €
- Ano de 2012
Limite de endividamento de curto prazo: 2.210.003,80 €
- Ano de 2013
Limite de endividamento de curto prazo: 2.278.341,00 €.



IV- NORMAS LEGAIS APLICÁVEIS / CARACTERIZAÇÃO DAS INFRAÇÕES FINANCEIRAS

❖ Da remessa dos atos/contratos para fiscalização prévia do TC e produção de efeitos financeiros

- 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/contratos de que resulte o aumento da dívida pública fundada das autarquias locais¹⁶.
- 4.2.** De acordo com o disposto no artigo 3.º, alínea b), da Lei n.º 7/98, de 3.02, 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"*¹⁷.
- 4.3.** Os atos/contratos de que resulte apenas dívida flutuante, no sentido atrás referido, não se encontram sujeitos a fiscalização prévia, deste Tribunal, por força das normas identificadas no ponto IV.4.1.
- 4.4.** 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 (...)"* e pelo artigo 45.º, n.º 4, da mesma lei, no sentido de que se esses atos/contratos foram de valor superior a 950.000,00 €, não podem, regra geral, produzir quaisquer efeitos.

¹⁶ Também neste sentido *vide* o Ac. N.º 3/2013 – 1ª S/PL, de 6.02 (proferido no Recurso Ordinário n.º 14/2012), pág. 16, *in* www.tcontas.pt.

¹⁷ Conceito que de resto é aplicável à Administração Local, conforme sufragado no citado Ac. n.º 3/2013, Item III, A, 1.2 e 1.3, págs. 9, 10 e 11.



4.5. A produção de efeitos ou a autorização e efetivação de pagamentos antes do “visto” do TC era suscetível de consubstanciar a prática da infração financeira prevista na alínea b) do n.º 1 e sancionada no n.º 2 do artigo 65.º da LOPTC – *“Violação das normas sobre (...) pagamento de despesas públicas ou compromissos”*¹⁸.

4.6. Já 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 65.º da LOPTC, por consubstanciar *“(…) execução [de ato] que não tenha sido submetido a fiscalização prévia, quando a isso estava legalmente sujeito”*.¹⁹

❖ **Quanto à observância das normas que regulam o crédito municipal e que constam da Lei das Finanças Locais (LFL)**²⁰

4.7. Nos termos do n.º 1 do artigo 38.º da LFL ²¹, *“(…) os municípios podem contrair empréstimos e utilizar aberturas de crédito junto de qualquer instituição autorizada por lei a conceder crédito (...) nos termos da lei”*.

4.8. Estes empréstimos e utilização de aberturas de crédito podem ser:

¹⁸ Atualmente é suscetível de consubstanciar a prática de infração prevista na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC *“(…) execução de atos ou contratos que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos ou que tenham produzido efeitos em violação do artigo 45.º”*.

¹⁹ Tipificação que se mantém na atual redação dada à alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

²⁰ Atentos os anos em apreço, 2011 a 2013 - Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, alterada pelas Leis n.ºs 22-A/2007, de 29 de junho, 67-A/2007, de 31 de dezembro, 3-B/2010, de 28 de abril, 55-A/2010, de 31 de dezembro, 64-B/2011, de 30 de dezembro e 22/2012, de 30 de maio. Entretanto, esta lei foi revogada pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, a qual não foi tomada em consideração na elaboração do presente relatório, em virtude de só ter entrado em vigor em 1 de janeiro de 2014.

²¹ O artigo 49.º, n.º 1, da Lei n.º 73/2013, atualmente em vigor, vem apresentar uma redação semelhante.



- 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)²²;
- b) A médio e longos 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) ^{23/24}.

4.9. O endividamento municipal está, pois, subordinado a princípios de legalidade, equilíbrio e estabilidade orçamentais, devendo ter lugar só nos casos legalmente previstos e de acordo com os pressupostos e limitações legalmente definidos [artigos 35.º e seguintes da LFL²⁵, 9.º da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)²⁶, aplicável por força do disposto no artigo 4.º da LFL, e ponto 3.1.1.e), do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL)²⁷]²⁸.

²² O artigo 50.º, n.º 1, da citada Lei n.º 73/2013, vem determinar que "(...) *Os empréstimos a curto prazo são contraídos apenas para ocorrer a dificuldades de tesouraria, devendo ser amortizados até ao final do exercício económico em que foram contratados (...)*".

²³ Também neste sentido vide Ac. n.º 4/2009 – 1ª S/PL, de 28.01 (proferido no Recurso Ordinário n.º 36/2008), pág. 9 e 10, in www.tcontas.pt.

²⁴ O artigo 51.º, da Lei n.º 73/2013, vem dispor que estes empréstimos "(...) *podem ser contraídos para aplicação em investimentos ou ainda para proceder de acordo com os mecanismos de recuperação financeira municipal (...)*".

²⁵ Atualmente, artigo 48.º e seguintes da referida Lei n.º 73/2013.

²⁶ Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, alterada pelas Leis n.ºs 2/2002, de 28 de agosto, 23/2003, de 2 de julho e 48/2004, de 24 de agosto, 48/2010, de 19 de outubro, 22/2011, de 20 de maio, 52/2011, de 13 de outubro e 37/2013, de 14 de junho. Posteriormente à data dos factos, foi alterada pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho, e revogada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro.

²⁷ Decreto-Lei n.º 54-A/99 de 22 de fevereiro, alterado pela Lei n.º 162/99, de 14 de setembro, Decreto-Lei n.º 315/2000, de 02 de dezembro, Decreto-Lei n.º 84-A/2002, de 5 de abril e Lei n.º 60-A/2005, de 30 de dezembro.

²⁸ O disposto nestes preceitos legais impõe como regra uma situação de equilíbrio orçamental, traduzida na necessidade de as receitas efetivas deverem ser, pelo menos, iguais às despesas efetivas previstas no orçamento.



- 4.10.** A utilização de empréstimos públicos em finalidade diversa da legalmente prevista é suscetível de constituir 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.
- 4.11.** O recurso ao crédito municipal implicava, ainda, o respeito pelos limites legalmente fixados quanto ao endividamento líquido (artigo 37.º), curto prazo (artigo 39.º, n.º 1) e médio e longo prazo (artigo 39.º, n.ºs 2 e 4).^{29/30}
- 4.12.** A contratação de empréstimos com desrespeito por qualquer um destes limites é também suscetível de constituir 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.

²⁹ É jurisprudência deste Tribunal que, quanto à delimitação da data para efeitos de determinação dos limites legais do endividamento, estes são aferidos "(...) *com referência à data da contração dos empréstimos (...)*" – Cfr. Ac. n.º 1/2009 – FJ/25.MAI/PG – e ainda o disposto no artigo 19.º, n.º 2, da Resolução n.º 14/2011, in DR, II Série, de 16.08.2011, no sentido de que **os dados financeiros atinentes ao apuramento do endividamento do município reportam-se à data mais próxima da data da celebração do contrato, submetido a visto, nomeadamente, tendo por referência as contas trimestrais que imediatamente o antecedem.**

Vide também o citado Ac. n.º 3/2013 (proferido no âmbito do recurso interposto no processo de fiscalização prévia n.º 99/2012), ponto 1.6, - " (...) Assim, e no que releva para a economia do aresto em apreço, a aferição dos limites legais de endividamento reportar-se-á às datas da contração do empréstimo em causa e da autorização que lhe é prévia, sem prejuízo do seu alargamento à temporalidade próxima que as marginam (...)".

³⁰ A Lei n.º 73/2013, de 3.09, vem alterar esta matéria de endividamento municipal, passando no artigo 52.º, n.º 1, a referir-se que "(...) *A dívida total de operações orçamentais do município, incluindo a das entidades previstas no artigo 54.º, não pode ultrapassar, em 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores (...)*".

Dispõe, ainda, o n.º 2 do citado artigo 52.º que "(...) *A dívida total de operações orçamentais do município engloba os empréstimos, tal como definidos no n.º 1 do artigo 49.º, os contratos de locação financeira e quaisquer outras formas de endividamento, por iniciativa dos municípios, junto de instituições financeiras, bem como todos os restantes débitos a terceiros decorrentes de operações orçamentais (...)*". O conceito de dívida total vem, assim, "substituir" os limites de endividamento líquido de curto, médio e longo prazo constantes da LFL.



❖ QUANTO À OBSERVÂNCIA DE NORMAS QUE REGULAM A REALIZAÇÃO DA DESPESA PÚBLICA E RESPETIVOS PAGAMENTOS

- 4.13.** Sob a epígrafe “*Princípios e regras orçamentais*”, o artigo 4.º, n.º 1, da LFL, dispunha que «*Os municípios e as freguesias estão sujeitos às normas consagradas na Lei de Enquadramento Orçamental e aos princípios e regras orçamentais*».
- 4.14.** Estipula o artigo 42.º, n.º 1, da LEO que, “*As operações de execução do orçamento das receitas e das despesas obedecem ao princípio da segregação das funções de liquidação e de cobrança, quanto às primeiras, e de autorização da despesa, de autorização de pagamento e de pagamento, quanto às segundas*”, dispondo, ainda, o nº 6 deste artigo, no que respeita às despesas, que “*Nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que, cumulativamente: a) O facto gerador da obrigação de despesa respeite as normas legais aplicáveis (...)*”.
- 4.15.** Especificamente para as autarquias locais e de acordo com as “*Considerações Técnicas*” do POCAL, as despesas só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, para além de serem legais, estiverem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso, respetivamente – Cfr. Ponto 2.3.4.2, alínea d).
- Dispõe, igualmente, o POCAL que “*(...) No decurso da execução orçamental, à utilização das dotações de despesa deve corresponder o registo das fases de cabimento (cativação de determinada dotação visando a realização de uma despesa) e compromisso (assunção, face a terceiros, da responsabilidade de realizar determinada despesa). Em termos documentais, na fase de cabimento, dispor-se-á de uma proposta para realizar determinada despesa, eventualmente ainda de um montante estimado, enquanto na fase de compromisso haverá, por exemplo, uma requisição, uma nota de encomenda ou um contrato ou equivalente para aquisição de determinado bem ou serviço (...)*” – Cfr. Ponto 2.6.1.



4.16. No que respeita à assunção de compromissos, é importante, também atender à Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA)³¹ e legislação complementar, designadamente ao Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho. Assim,

4.17. Determina o artigo 5.º, n.º 1, da LCPA³², que *“Os (...) dirigentes, gestores e responsáveis pela contabilidade não podem assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis (...)”*.

Ainda, nos termos do n.º 2 do citado preceito legal *“(...) As entidades têm obrigatoriamente sistemas informáticos que registam os fundos disponíveis, os compromissos, os passivos, as contas a pagar e os pagamentos em atraso, especificados pela respetiva data de vencimento (...)”*.

O n.º 5 deste mesmo artigo menciona, ainda, a necessidade de verificação prévia da conformidade legal da despesa.

4.18. Por sua vez, o artigo 7.º, n.ºs 2 e 3, do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho³³, vem desenvolver as normas anteriores, estabelecendo designadamente que *“(...) os compromissos assumidos não podem ultrapassar os fundos disponíveis(...)”* bem como *“(...) Nenhum compromisso pode ser assumido sem que tenham sido cumpridas as seguintes condições:*

- a) Verificada a conformidade legal da despesa, nos termos da lei;*
- b) Registado no sistema informático de apoio à execução orçamental;*

³¹ Aprovada pela Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, alterada pelas Leis n.ºs 20/2012, de 14 de maio, 64/2012, de 20 de dezembro e 66-B/2012, de 31 de dezembro.

³² Ainda, de acordo com a jurisprudência deste Tribunal *“(...) a sua principal e central imposição [da LCPA] é a de exigir que não possam ser assumidos compromissos que excedam os fundos disponíveis(...)”* – Cfr. Ac. n.º 5/2013, 1ª S/PL, de 5.06.2013. Também neste sentido Vide Ac. n.º 25/2013, 1ª S/SS, de 15.10.2013, publicados in www.tcontas.pt.

³³ Diploma que *“(...) visa estabelecer, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 14.º da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro (...) os procedimentos necessários à aplicação da mesma e à operacionalização da prestação de informação (...)”* – Cfr. Preâmbulo do citado DL n.º 127/2012.



c) *Emitido um número de compromisso válido e sequencial que é refletido na ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente (...)*”

4.19. Dispõe, igualmente, o artigo 9.º, n.º 1, da LCPA que “(...) **Os pagamentos só podem ser realizados** quando os compromissos tiverem sido assumidos em conformidade com as regras e procedimentos previstos na presente lei, **em cumprimento dos demais requisitos legais de execução de despesas** e após o fornecimento de bens e serviços ou da satisfação de outras condições (...)”³⁴.

4.20. Dispõe, ainda, o n.º 1 do artigo 11.º da LCPA que “(...) *Os titulares de cargos políticos, dirigentes, gestores ou responsáveis pela contabilidade que assumam compromissos em violação do previsto na presente lei incorrem em responsabilidade civil, criminal, disciplinar e financeira, sancionatória e ou reintegratória, nos termos da lei em vigor (...)*”.

4.21. Por sua vez, a “(...) *violação das normas sobre (...) assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos (...)*” é suscetível de integrar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

V- COMPETÊNCIA PARA A PRÁTICA DOS ATOS IDENTIFICADOS

❖ Pela remessa dos atos de que resulte 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 n.º 4 do artigo 81.º da LOPTC, em

³⁴ Negrito nosso.



conjugação com a alínea l) do n.º 1 do artigo 68.º da Lei das Autarquias Locais (LAL³⁵).

❖ **Pela autorização dos pagamentos decorrentes dos montantes creditados na conta do município**

5.2. A competência para a autorização de pagamentos recaía, nos termos da alínea h) do n.º 1 do artigo 68.º da LAL, no Presidente da Câmara, a qual podia ser delegada nos termos do n.º 1 do artigo 70.º da mesma lei³⁶.

❖ **Pelo desrespeito das normas da LFL relativas ao crédito municipal**

5.3. Atendendo ao elenco das competências legalmente atribuídas aos órgãos autárquicos quanto a esta matéria, salientam-se as seguintes:

a) Compete à Assembleia Municipal *"(...) 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 LAL³⁷;

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 LFL³⁸;

c) Compete à Câmara Municipal *"(...) Apresentar à assembleia municipal propostas e pedidos de autorização, designadamente em relação às*

³⁵ 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 1/2001, de 30 de novembro. Entretanto, foi alterada pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que entrou em vigor em 30 de setembro de 2013, sendo aplicável, apenas, aos atos praticados a partir desta data. Esta competência consta, atualmente, do artigo 35.º, n.º 1, alínea k), do anexo I à Lei n.º 75/2013.

³⁶ Atualmente, artigo 38.º, n.ºs 1 e 4, do anexo I à Lei n.º 75/2013.

³⁷ Atualmente, artigo 25.º, n.º 1, alínea f) e n.º 4, do anexo I à Lei n.º 75/2013.

³⁸ Atualmente, artigo 49.º, n.º 2, da Lei n.º 73/2013.



Tribunal de Contas

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 delegada³⁹;

- d)** Compete ao Presidente da Câmara *"(...) executar as deliberações da câmara municipal, (...) assegurar a execução das deliberações da assembleia municipal (...) dar cumprimento às decisões dos seus órgãos (...)"* e *"(...) autorizar o pagamento das despesas realizadas, nas condições legais (...)"* – alíneas b), c) e h) do n.º 1 do artigo 68.º da LAL⁴⁰; bem como,
- e)** Submeter, para apreciação em cada uma das sessões ordinárias da assembleia municipal, *"(...) informação descrita (...) 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 LAL⁴¹.
- f)** Devendo em conformidade *"(...) Remeter à assembleia municipal, para os efeitos na alínea e) do n.º 1 do artigo 53º, toda a documentação, designadamente relatórios, pareceres, memorandos e documentos de igual natureza, indispensável para a compreensão e análise crítica e objetiva da informação aí referida (...)"* – alínea c) do citado n.º 1 do artigo 68.º da LAL⁴².

Do exposto resulta que, nos anos em apreço, a competência para autorizar o recurso ao crédito estava (e está) atribuída à Assembleia Municipal de Évora, mediante apresentação de proposta pela Câmara Municipal de Évora, assim como para acompanhar a atividade financeira do município, mediante apresentação de informação pelo Presidente da Câmara.

³⁹ Atualmente, artigos 33.º, n.º 1, alínea ccc) e 34.º, n.º 1, do anexo I à Lei n.º 75/2013.

⁴⁰ Atualmente, artigos 35.º, n.º 1, alínea b), c), e h), do anexo I à Lei n.º 75/2013.

⁴¹ Atualmente, artigo 25.º, n.º 2, alínea c), do anexo I à Lei n.º 75/2013.

⁴² Atualmente, artigo 35.º, n.º 1, alínea y), do anexo I à Lei n.º 75/2013.



VI- JUSTIFICAÇÕES APRESENTADAS PELO MUNICÍPIO DE ÉVORA

✚ Em sede de fiscalização prévia

6.1. Questionado o município sobre estes “empréstimos de curto prazo” foi esclarecido⁴³ que, “(...) os mencionados empréstimos celebrados com o Millenium são todos empréstimos de curto prazo, conforme o demonstra as certidões das deliberações da Câmara Municipal e da Assembleia Municipal de Évora, tomadas em 2011, 2012 e 2013 (onde se clarifica que o valor a contrair é diferenciado nos três anos, logo, não se trata do mesmo empréstimo, mas sim de contratos diferentes, todos de curto prazo)”, sendo que “Não estamos, portanto, perante contratos de empréstimos de curto prazo transitados de anos anteriores, mas sim perante contratos de curto prazo diferenciados, celebrados ao abrigo de diferentes autorizações por parte da Assembleia Municipal de Évora, pelo que, entendemos não se encontrarem sujeitos a fiscalização prévia do TdC.”

✚ Em sede de fiscalização concomitante

6.2. O Município de Évora veio mencionar o seguinte⁴⁴:

“(...)

O Município de Évora tinha 3 contratos de empréstimo de curto prazo autorizados pela Assembleia Municipal e com aprovação das respetivas cláusulas contratuais. No ano 2002, conforme cópia do contrato assinado em 17 de setembro esses contratos foram unificados num só contrato, conforme cópia do documento que juntamos com o título “Unificação de Contratos de Abertura de Crédito”, com um montante de 2.149.000,00 €, montante que seria alterado para 2.550.000,00 € conforme “Alteração do Contrato de Conta Corrente Caucionada”, assinado em 23 de abril de 2008.

⁴³ Ofício n.º 5842, de 4.06.2013, remetido pelo Município de Évora.

⁴⁴ Ofício n.º 117, de 7.01.2015, remetido pelo Município de Évora.



Era com base nesta conta corrente caucionada que a Câmara solicitava, anualmente, autorização à Assembleia Municipal para a contratação de empréstimos de curto prazo ao longo do ano, sendo que a utilização da conta era feita por parcelas (...) que eram levantadas e amortizadas, por forma a que nenhuma parcela fosse utilizada por período superior a um ano.

(...)

A base legal para a sua contratação foi a Lei das Finanças Locais em vigor à data (Lei nº 42/98, de 6 de agosto). Nos termos deste diploma, existe uma autorização da Assembleia Municipal (...).

O contrato produziu efeitos após a sua assinatura.”

VII- ALEGAÇÕES APRESENTADAS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

- 7.1.** Conforme já anteriormente se referiu no ponto II deste relatório, na sequência da elaboração e notificação do relato, um dos indiciados responsáveis, Manuel Francisco Grilo Melgão, efetuou o pagamento da respetiva multa pelo seu valor mínimo (2.550,00 €).
- 7.2.** No que respeita aos restantes indiciados, o ex-Presidente da Câmara Municipal de Évora, José Ernesto Ildefonso Leão de Oliveira, a Vice-Presidente da Câmara Municipal de Évora, Élia Maria Andrade Mira e o atual Presidente da Câmara Municipal de Évora, Carlos Manuel Rodrigues Pinto de Sá, nas pronúncias apresentadas, vêm reiterar a existência de um conjunto de elementos, que já tinham sido apresentados a este Tribunal e que constam no capítulo VI do relatório, e que, no seu entender, permitem afastar a prática das ilegalidades que lhes são atribuídas e a consequente imputação de responsabilidade financeira sancionatória, solicitando, ainda, que, caso assim, não seja entendido, a mesma seja relevada por aplicação do artigo 65.º, n.º 9, da LOPTC.



7.3. O ex-Presidente da Câmara Municipal de Évora, José Ernesto Ildefonso Leão de Oliveira⁴⁵, vem alegar que:

- ✓ na qualidade de Presidente da Câmara Municipal de Évora estava "*(...) vinculado legalmente ao cumprimento das deliberações da Assembleia Municipal (...) e à execução das deliberações da Câmara Municipal (...)*", pelo que não podia opor-se-lhe nem tinha "*(...) competências legais para alterar, opor-se ou incumprir deliberações daqueles órgãos que possam padecer de ilegalidade (...)*";
- ✓ as deliberações em apreço foram sempre tomadas num contexto de empréstimos de curto prazo, identificados como tal pela Assembleia Municipal, tendo sido, na sua totalidade, aprovados por unanimidade;
- ✓ tendo em conta que nem a Câmara Municipal nem a Assembleia Municipal suscitaram quaisquer dúvidas sobre a tipologia dos empréstimos em causa, considera que não pode ser pedido que o Presidente da Câmara "*(...) se sobreponha àqueles órgãos e entenda, conseqüentemente, que se está perante uma situação de dívida pública fundada – como sustenta o TC – e, por isso, sujeita aos imperativos de submissão a Visto Prévio*";
- ✓ "*(...) está convicto o signatário de que as deliberações tomadas pelos órgãos autárquicos a este respeito eram legais*";
- ✓ tanto assim que o processo foi seguido em mais do que um ano financeiro, sem que alguém tenha alertado para esse facto, nomeadamente os serviços financeiros do município;
- ✓ a questão em apreço é da competência dos serviços financeiros "*(...) uma vez que estamos perante uma questão eminentemente técnica, que não pode ser imputada aos decisores políticos, nomeadamente ao signatário dada a formação profissional de origem (médico). (...) Aliás, a ROC não levantou sobre a matéria qualquer questão a este propósito no respectivo Relatório*";

⁴⁵ Resposta digitalizada em anexo III.



- ✓ limitou-se a *"dar execução prática ao que foi aprovado"* sendo que a *"existir ilegalidade a mesma teria de ser integrada na deliberação da AM, e não nos actos de execução"*;
- ✓ mesmo que os empréstimos em apreço correspondessem a atos a submeter a fiscalização prévia do TC, tal situação seria impossível pois considera que só no final do respetivo ano económico em que os mesmos foram contratualizados, é que se poderia saber se a sua amortização tinha ocorrido ou não;
- ✓ a *"(...) não submissão a Visto Prévio não teve qualquer intuito de incumprir quaisquer disposições legais, ou ultrapassar o controle do TC, mas tão só a solidez da convicção de que se estava perante contratos de empréstimo de curto prazo – e como tais, isentos de fiscalização prévia"*;
- ✓ a sua fundada convicção resultou, quer da circunstância de se tratar de uma prática seguida na autarquia, quer pelo facto de nenhum dos responsáveis do serviço o ter alertado para a incorreção do procedimento, convicção esta que foi reforçada ainda pelo facto de, em momento algum, os órgãos de aprovação terem levantado qualquer tipo de suspeita relativa à sua legalidade;
- ✓ a comunidade jurídica do sector bancário tinha a mesma interpretação;
- ✓ prova de que considerava tratar-se de empréstimos de curto prazo é igualmente o facto de os mesmos terem sido anualmente submetidos a decisão dos órgãos para a sua aprovação, o que não aconteceria em caso de dívida fundada;
- ✓ tais empréstimos não foram amortizados totalmente nos anos económicos em que foram contratualizados devido às imposições decorrentes do Orçamento de Estado de 2011, considerando-as como razões de força maior, inerentes à necessidade de ajustar o endividamento da autarquia a tais imposições;



Tribunal de Contas

- ✓ aufere uma pensão de reforma cujo valor se torna incomportável face ao pagamento das multas pelo montante mínimo.

7.4. O atual Presidente da Câmara Municipal de Évora, Carlos Manuel Rodrigues Pinto de Sá⁴⁶, através de advogado, vem alegar que:

- ✓ no respeitante às ordens de pagamento n.ºs 5261 e 5262, de 18.10.2013, nos montantes de 39.986,59 € e 36.285,00 €, respetivamente, embora formalmente tenha sido o atual Presidente da Câmara Municipal de Évora, Carlos Manuel Rodrigues Pinto de Sá, o autor do despacho de autorização de pagamento, os respetivos valores "*(...) já haviam sido debitados na conta do Município em 9/10/2013 – antes, pois, da tomada de posse do novo executivo – liquidação essa que deveria ter sido então regularizada e formalizada*";
- ✓ reafirma o já mencionado em sede de esclarecimentos à fiscalização concomitante (mencionado no ponto VI.6.2. deste relatório);
- ✓ considera que agiu de forma a cumprir as exigências legais, sendo que se propôs a "*solucionar os graves e diversificados problemas económicos e financeiros herdados*";
- ✓ mesmo havendo lugar a responsabilidade financeira, considera que estão preenchidos os requisitos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, no sentido da sua relevação.

7.5. Quanto à Vice-Presidente da Câmara Municipal de Évora, Élia Maria Andrade Mira⁴⁶, vem a mesma alegar que:

- ✓ no que respeita à ordem de pagamento n.º 6261, de 27.12.2013, no valor de 2.250.000,00 €, autorizada pela Vice-Presidente da Câmara Municipal de Évora, Élia Maria Andrade Mira, os "*(...) contratos de empréstimo ao qual se reporta a ordem de pagamento em causa mostravam-se configurados e qualificados como de curto prazo – nesses termos os tendo "herdado" o*

⁴⁶ Resposta digitalizada em anexo III.



actual executivo – pelo que as responsabilidades dele decorrentes não poderiam transitar do ano económico. Acresce que a não liquidação do empréstimo naquele ano económico acarretaria consequências gravosas, quer em sede de legalidade quer de encargos suplementares”;

- ✓ a “(...) *responsabilidade da Vice-Presidente da Câmara é, aliás, meramente formal: a sua intervenção deveu-se ao impedimento físico do Presidente, por ausência, tornou-se necessária para garantir o pagamento antes do termo de 2013, e confinou-se ao estrito cumprimento das precisas indicações do Presidente”;*
- ✓ reafirma o já mencionado em sede de esclarecimentos à fiscalização concomitante (mencionado no ponto VI.6.2. deste relatório);
- ✓ considera que agiu de forma a cumprir as exigências legais, sendo que se propôs a *“solucionar os graves e diversificados problemas económicos e financeiros herdados”;*
- ✓ mesmo havendo lugar a responsabilidade financeira, considera que estão preenchidos os requisitos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, no sentido da sua relevação.

VIII- APRECIACÃO

Atendendo à factualidade descrita no capítulo III deste relatório e às normas aplicáveis e identificadas no seu capítulo IV, bem como as justificações e alegações mencionadas nos capítulos VI e VII, formulam-se as observações infra, reiterando o que já foi afirmado no relato da auditoria.

- 8.1.** De acordo com o esclarecido pelo Município de Évora, todos os “empréstimos de curto prazo” identificados no capítulo III deste relatório, utilizados nos anos de 2011, 2012 e 2013, foram contraídos ao abrigo de um contrato de abertura de crédito em conta corrente, outorgado pelo Município de Évora e o Banco Comercial Português, S.A., em 2002, e posteriormente “alterado” em 2008.



Ora, este contrato, em 17 de setembro de 2002, foi celebrado no sentido de proceder à unificação e redução de todas as aberturas de crédito anteriormente contratadas pelo município, tendo sido estipulado um montante máximo de crédito no valor de 2.419.000,00 €, com a duração de 256 dias a contar da data da sua celebração, vencendo-se a 31 de maio de 2003, e podendo ser prorrogado por períodos sucessivos de 90 dias.

Não se identificou claramente a finalidade desta abertura de crédito nem se a mesma tinha a natureza de curto prazo.

Este contrato foi outorgado ainda ao abrigo da Lei n.º 42/98, de 6 de agosto, que nos artigos 23.º e 24.º, apenas referia que os *“empréstimos e aberturas de crédito (...) são designados por empréstimos, podendo ser a curto ou a médio e longo prazos”* e que *“os empréstimos de médio e longo prazo (...) com o limite de (...) 20 anos”⁴⁷*, nada se referindo quanto ao prazo para os de curto prazo.

- 8.2.** Posteriormente, o Município de Évora, em 23 de abril de 2008, celebrou com aquele mesmo banco uma alteração ao contrato, sendo que nesta “alteração” foi concretamente identificada a finalidade do contrato, financiamento de necessidades pontuais de tesouraria, foi modificado o montante máximo de crédito que passou para 2.550.000,00€, foi identificado o prazo que passou para 343 dias, vencendo-se a 01 de abril de 2009, e renovando-se automaticamente por períodos sucessivos de 90 dias [vide alínea f.2.) do capítulo III do relatório].

Esta alteração contratual, consubstanciou, assim, uma modificação substancial ao contrato anteriormente em vigor, pelo que deve ser considerado como um novo contrato de abertura de crédito, em regime de conta corrente.

- 8.3.** Apreciando este novo contrato à luz da legislação então vigente, constata-se que a finalidade e o prazo aí identificados não eram legalmente compatíveis. Isto é:

⁴⁷ De acordo com a alteração introduzida pela Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril.



- Atenta a finalidade, só podia ser de curto prazo, pelo que o contrato não podia exceder um ano (artigo 38.º, n.º 2, da LFL);
- Atento o prazo, não podia ser contraído para ocorrer a dificuldades de tesouraria (artigo 38.º, n.º 3, da LFL);
- Em qualquer dos casos, o contrato encontrava-se sujeito a fiscalização prévia, uma vez que ultrapassava, desde logo, o ano económico em que foi outorgado. Ora, tal remessa ao TC, não aconteceu, tendo sido utilizadas verbas creditadas ao seu abrigo e efetuados os respetivos pagamentos, pelo menos, nos anos de 2011 a 2013.

Recorde-se que nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC, mesmo os contratos de empréstimo de curto prazo, que não fossem amortizados no próprio ano da sua contratualização, encontravam-se sujeitos a fiscalização prévia, em virtude de, com a transição de ano económico, configurarem aumento da dívida pública fundada, como se descreveu nos pontos IV.4.1. e IV.4.2. deste relatório.

Como se refere no Acórdão 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 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 Acórdão, "(...) um acto 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 (...)".



Ora, os atos/contratos sujeitos a fiscalização prévia não podem produzir quaisquer efeitos financeiros antes da pronúncia deste Tribunal, pelo que, no caso em apreço, foi desrespeitado o n.º 1 e o n.º 4⁴⁸ do artigo 45.º e a alínea a) do n.º 1 do artigo 46.º, ambos da LOPTC.

8.4. Analisando, ainda, a informação e os documentos enviados pelo Município de Évora, observa-se que, concretamente, nos anos de 2011, 2012 e 2013, terão ocorrido “renovações” do contrato celebrado em 2008 (sendo este considerado um novo contrato, em relação ao celebrado em 2002, tendo em conta que houve uma modificação substancial do objeto contratual), que não foram precedidas de:

- a) Decisão prévia expressa para essa renovação, embora tenham sido proferidas autorizações anuais pela Câmara Municipal e pela Assembleia Municipal de Évora, no sentido de ser utilizado crédito a curto prazo;
- b) Prévio cabimento e compromisso orçamental, bem como nos anos de 2012 e 2013, de prévio registo dos compromissos em fundos disponíveis, o que desrespeitou o disposto no artigo 42.º, n.ºs 1 e 6, da LEO, nos pontos 2.3.4.2, alínea d), e 2.6.1. das Considerações Técnicas do POCAL, assim como o disposto nos artigos 5.º, n.º 1 e 9.º, n.º 1, da LCPA e 7.º, n.ºs 2 e 3, do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho. O Município de Évora, referiu, a propósito que “(...) *nem sequer tinha fundos disponíveis, nos termos do LCPA, para acomodar o serviço da dívida resultante da contratação de um novo empréstimo de curto prazo com as devidas autorizações e aprovação de montante e de cláusulas contratuais.*”⁴⁹

8.5. No que respeita às parcelas de crédito de curto prazo utilizadas pelo Município de Évora nos anos de 2011 e 2012 e como se menciona nas alíneas l) e m) do capítulo III deste relatório, observa-se que, mesmo que se considerasse que se estava perante “contratos” autónomos (o que se rejeita), sempre os mesmos:

⁴⁸ Consoante a data e o valor da utilização de crédito.

⁴⁹ Cfr. Ponto 2 do ofício n.º 117, de 07.01.2015.



- a) Se encontravam sujeitos a fiscalização prévia, uma vez que houve uma parcela de 500.000,00 € contraída em 2011 e que não foi amortizada nesse ano, bem como no ano de 2012, foram utilizadas três parcelas no valor total de 1.705.000,00 €, que só foram amortizadas em 2013, o que desrespeitou o artigo 46.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC.
- b) Em ambos os casos, ocorreu um desvio da finalidade dos “empréstimos”, uma vez que, ao não serem amortizados no prazo máximo de um ano, se converteram num instrumento de cobertura do défice orçamental do município⁵⁰, o que desrespeitou o disposto no artigo 38.º, n.ºs 3 e 4, da LFL.

8.6. Em síntese, os factos indicados no capítulo III deste relatório, evidenciam que o recurso ao crédito de “curto prazo”, pelo Município de Évora, foi ilegal em virtude de:

- Nos anos de 2011 e 2012, ter sido efetuado com desrespeito pelo disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 46.º e do n.º 1 e/ou n.º 4 do artigo 45.º, ambos da LOPTC, e no artigo 38.º, n.ºs 3 e 4, da LFL;
- Nos anos de 2011 a 2013, ter sido feito sem observância do disposto no artigo 42.º, n.ºs 1 e 6, da LEO e dos pontos 2.3.4.2, alínea d), e 2.6.1. das Considerações Técnicas do POCAL;
- Nos anos de 2012 e 2013, com desrespeito também pelo disposto nos artigos 5.º, n.º 1, e 9.º, n.º 1, da LCPA, e do artigo 7.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho;

As ilegalidades em causa são suscetíveis de ocasionarem responsabilidade financeira sancionatória nos termos das alíneas h), f) e b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

⁵⁰ Vide Acórdão n.º 8/2012 – 1ª S/SS, de 16 de março.



8.7. No exercício do princípio do contraditório, os indiciados responsáveis, José Ernesto Ildefonso Leão de Oliveira, Élia Maria Andrade Mira e Carlos Manuel Rodrigues Pinto de Sá, sem contestar os factos identificados, vêm alegar que agiram sem culpa, na convicção de que as deliberações tomadas pelos órgãos autárquicos eram legais, e que agiram no sentido de respeitar as exigências implementadas pelo Orçamento de Estado de 2011 e com vista a solucionar os problemas económicos e financeiros do Município de Évora.

8.8. Quanto aos argumentos apresentados pelo ex-Presidente da Câmara Municipal de Évora, José Ernesto Ildefonso Leão Oliveira, não se considera que os mesmos afastem a sua responsabilidade pelos ilícitos financeiros atrás identificados, uma vez que:

- ❖ As deliberações dos órgãos municipais que autorizaram os empréstimos em causa não eram, ab initio, ilegais se as respetivas amortizações tivessem sido efetuadas até ao termo do ano civil a que respeitavam (seriam, assim, empréstimos de curto prazo e dívida flutuante e, como tal, não se encontravam sujeitos a fiscalização prévia do TC);
- ❖ A invocação de que os responsáveis pelos serviços financeiros da autarquia nunca o alertaram para as ilegalidades em causa, não afasta a sua responsabilidade já que, enquanto dirigente responsável no exercício das funções que lhe estavam cometidas, lhe competia zelar pelo estrito cumprimento da lei e diligenciar atempadamente pelo cumprimento das formalidades que se impõem neste tipo de situações, mormente em matéria de sujeição ao controlo prévio deste Tribunal.

A este propósito, cite-se a Sentença n.º 05/2010, da 3ª Secção, de 30 de abril, na qual se menciona que *"(...) quem repousa na passividade (...) dos Técnicos para se justificar de decisões ilegais esquece que a boa gestão dos dinheiros públicos não se compatibiliza com argumentários de impreparação técnica para o exercício de tais funções."*



- ❖ O facto de ser médico e não ter formação jurídica não o impediu de concorrer para um cargo autárquico, pelo que, de acordo com a já citada Sentença n.º 5/2010, da 3ª Secção, de 30 de abril, "(...) *A impreparação dos responsáveis pela gestão e administração pública não pode nem deve ser argumento excludente da responsabilidade das suas decisões (...)*".

Acresce que tinha sempre a opção de munir-se de pessoal com formação jurídica a fim de melhor o habilitar a decidir em conformidade com a legalidade exigível.

- ❖ Quanto à entidade do sector bancário envolvida na situação em apreço não ter exigido o visto do TC é irrelevante, uma vez que não há qualquer hierarquia nem subordinação de uma pessoa coletiva pública, como é o caso do Município de Évora, a uma instituição financeira. As decisões ilegais vinculam e responsabilizam os gestores/decisores públicos que as tomam.

- 8.9.** No respeitante ao alegado pela Vice-Presidente da Câmara Municipal de Évora, Élia Maria Andrade Mira de que estava perante "uma herança" do anterior executivo camarário e que atuou em mera substituição formal do atual presidente, reconhece-se que a mesma autarca autorizou a amortização no valor de 2.250.000,00 €, a qual, atenta a violação das normas identificadas no ponto VIII.8.6. deste relatório, era ilegal.

Como se refere no Acórdão n.º 69/2011, de 28 de novembro -1.ª Secção/SS, "(...) *O princípio da legalidade na Administração Pública implica que a sua actuação se mova sempre na obediência à lei e ao direito e dentro dos limites dos poderes que se mostrem atribuídos. (...)*"

- 8.10.** Relativamente ao alegado pelo atual Presidente da Câmara Municipal de Évora, Carlos Manuel Rodrigues Pinto de Sá, quanto à autorização das ordens de pagamento nos montantes de 39.986,59 € e 36.285,00 €, reconhece-se que a sua autorização foi meramente formal e que os valores, de acordo com os documentos apresentados, já tinham sido debitados ao Município de Évora (vide Informações n.ºs 854, de 9.10.2013 e 855, da mesma data, nas quais é



mencionado que as ordens de pagamento em apreço, são referentes a montantes já “debitados pelo Millenium BCP”), pelo que se considera procedente este argumento, sendo assim afastada a responsabilidade sancionatória que lhe foi imputada no relato da auditoria.

8.11. Quanto à solicitação de relevação de responsabilidade financeira sancionatória, pelos indiciados responsáveis, importa salientar que a mesma traduz o exercício não vinculativo de uma competência, ou seja, é facultativo (resultante do termo “podem”), atribuída às 1ª e 2ª Secções deste Tribunal, ainda que se encontrem preenchidos todos os pressupostos exigidos pelas alíneas a) a c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC. No caso concreto e no tocante a estes (pressupostos), relativamente ao ex-Presidente da Câmara Municipal de Évora, José Ernesto Ildefonso Leão de Oliveira, constata-se a existência de diversas recomendações anteriores do Tribunal de Contas a este indiciado responsável por ilegalidades na autorização e efetivação de pagamentos antes do visto do TC⁵¹, bem como na utilização de dinheiros públicos⁵² para pagamento de duas multas que lhe foram imputadas.

Igualmente foram proferidas recomendações ao Município de Évora, em matéria de cumprimento dos condicionalismos legais respeitantes à sujeição dos contratos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, à produção dos seus efeitos e aos prazos estabelecidos para o seu envio e/ou resposta e constantes, particularmente dos artigos 45.º, 46.º, 81.º e 82.º da LOPTC⁵³.

⁵¹ Processos n.ºs 4, 5 e 11/2012 – ARF 1.ª S, tendo os procedimentos sido extintos por pagamento voluntário de multa.

⁵² Processo n.º 4/2012 – ARF 1ª S, tendo o procedimento sido extinto por pagamento voluntário de multa.

⁵³ Relatórios n.ºs 3/2013 e 8/2013-ARF/1.ª S, aprovados em 6.02.2013 e 30.04.2013, respetivamente.



IX- RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA⁵⁴

- 9.1.** A **execução de contrato**, na sequência da utilização, autorização e efetivação de pagamentos, nos valores totais de **2.570.000,00 €** e **2.683.579,24 €** (ano de 2011) e **2.545.000,00 €** e **2.739.122,70 €** (ano de 2012), não integralmente amortizados no ano da sua contração, sem pronúncia do TC e, como tal, em desrespeito do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 46.º e do n.º 1 e n.º 4 do artigo 45.º, ambos da LOPTC, consubstancia a prática de infração financeira suscetível de ocasionar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC uma vez que se está perante ***"execução de contratos (...) que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos"***.
- 9.2.** Quanto à inexistência de decisão sobre renovação do contrato de abertura de crédito bem como **ausência de cabimento e compromisso orçamental**, nos anos de 2011 a 2013, e, como tal, em violação do disposto no artigo 42.º, n.ºs 1 e 6, da LEO, e dos pontos 2.3.4.2, alínea d), e 2.6.1. das Considerações Técnicas do POCAL, consubstancia 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 (...)"***.
- 9.3.** Relativamente ao desvio da finalidade dos "empréstimos" contraídos e utilizados nos anos de 2011 (500.000,00 €) e 2012 (1.705.000,00 €), uma vez que ao não serem amortizados no prazo máximo de um ano se converteram num instrumento de cobertura do défice orçamental do município⁵⁵, o que desrespeitou o disposto no artigo 38.º, n.ºs 3 e 4, da LFL, consubstancia a prática de infração financeira tipificada na alínea f) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC – ***"Pela utilização indevida de empréstimos públicos em finalidade diversa da legalmente prevista (...)"***.

⁵⁴ Vide mapa de eventuais infrações financeiras em anexo I ao relatório.

⁵⁵ Vide Acórdão n.º 8/2012 – 1.ª S/SS, de 16 de março.



- 9.4.** No que respeita à **assunção e pagamento de compromissos sem fundos disponíveis para esse efeito**, nos anos de 2012 e 2013, e, como tal, em violação dos artigos 5.º, n.º 1, 9.º, n.º 1, da LCPA e artigo 7.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, consubstancia a prática de infração financeira também 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 (...)".***
- 9.5.** Em matéria de imputação de responsabilidade financeira sancionatória, decorre da lei que a responsabilidade pela prática das elencadas infrações financeiras, que é individual e pessoal, recai sobre o agente ou os agentes da ação – artigos 61.º, n.º 1, e 62.º, n.ºs 1 e 2, aplicáveis por força do n.º 3 do artigo 67.º, todos da LOPTC.

Em concreto, tal responsabilidade é imputável ao ex-Presidente da Câmara Municipal de Évora, José Ernesto Ildfonso Leão de Oliveira, que outorgou o aludido contrato e autorizou os pagamentos ilegais, bem como à Vice-Presidente da Câmara Municipal de Évora, Élia Maria Andrade Mira que autorizou um dos pagamentos ilegais⁵⁶ (vide anexo I ao relatório).

- 9.6.** 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 num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites fixados no n.º 2 do artigo 65.º. A multa tem como limite mínimo o montante correspondente a 15 UC⁵⁷ (1.530,00 €), e como limite máximo o montante correspondente a 150 UC (15.300,00 €), relativamente às infrações praticadas até 16.12.2011⁵⁸, tendo, após esta data, passado para 25 UC

⁵⁶ A responsabilidade financeira sancionatória que era imputável ao ex-Presidente da Câmara Municipal de Évora, Eng.º Manuel Francisco Grilo Melgão ficou extinta, por força da alínea d) do n.º 2 do artigo 69.º da LOPTC.

⁵⁷ O valor da UC é de 102 €, desde 20 de abril de 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 de fevereiro.

⁵⁸ Alteração dada pela Lei n.º 61/2011, de 07 de dezembro.



Tribunal de Contas

(2.550,00 €) e 180 UC (18.360,00 €) respetivamente a determinar, em qualquer caso, nos termos dos n.ºs 4 e 5 do mesmo dispositivo legal.

X- PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, à luz do artigo 29.º da LOPTC e do artigo 73.º do Regulamento Geral do Tribunal de Contas, republicado em anexo à Resolução nº 13/2010, publicada na 2ª série do Diário da República, de 17 de maio de 2010, emitiu aquele magistrado em 23 de setembro de 2015, o parecer que se transcreve:

"(...)

2. Não se vislumbrando questões que devam ser suscitadas nesta fase processual, o Ministério Público nada tem a opor à aprovação do relatório, reservando a sua posição final para a ulterior fase do artigo 57.º da LOPTC."

XI- CONCLUSÕES

- 11.1.** O Município de Évora celebrou um contrato de empréstimo, no âmbito do Programa de Apoio à Economia Local (PAEL), com o Estado Português, representado pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças, em 23 de abril de 2013, o qual foi enviado, na mesma data, a este Tribunal para efeitos de fiscalização prévia.
- 11.2.** Da análise efetuada à documentação que acompanhou o contrato identificaram-se diversos "empréstimos de curto prazo" contraídos pelo Município de Évora, junto do Millennium BCP, nos anos de 2011 a 2013, que foram contraídos ao abrigo de um contrato titulado "Unificação de Contratos de Abertura de Crédito", outorgado em 17.09.2002, pelo prazo de 256 dias, prorrogável por períodos sucessivos de 90 dias e de um documento intitulado "Alteração do Contrato do Conta Corrente Cauçionada", assinado em 23.04.2008, tendo como finalidade o financiamento de necessidades pontuais



de tesouraria, pelo prazo de 343 dias, renovando-se automaticamente por períodos sucessivos de 90 dias.

- 11.3.** Aqueles “empréstimos” foram contraídos nos anos de 2011 a 2013, sem precedência de cabimento e compromisso orçamental bem como de compromissos em fundos disponíveis, sendo que os relativos aos anos de 2011 e de 2012 não foram integralmente amortizados no mesmo ano da sua contração, pelo que passaram a constituir dívida fundada e deviam ter sido sujeitos a fiscalização prévia do TC, o que não aconteceu.
- 11.4.** Com aquela atuação, foram desrespeitados a alínea a) do n.º 1 do artigo 46.º e do n.º 1 e/ou n.º 4 do artigo 45.º, ambos da LOPTC e o artigo 38.º, n.ºs 3 e 4, da LFL (nos anos de 2011 e 2012); o artigo 42.º, n.ºs 1 e 6, da LEO e dos pontos 2.3.4.2, alínea d), e 2.6.1. das Considerações Técnicas do POCAL (nos anos de 2011 a 2013); os artigos 5.º, n.º 1, e 9.º, n.º 1, da LCPA, e o artigo 7.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho (nos anos de 2012 e 2013).
- 11.5.** As ilegalidades supra mencionadas, são geradoras de eventual responsabilidade financeira sancionatória (conforme capítulo IX e anexo I deste relatório), nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alíneas h), f) e b), da LOPTC e que a lei comina com aplicação de multa(s) num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites fixados no n.º 2 da norma legal citada, a efetivar através de processo de julgamento de responsabilidade financeira (artigos 58.º, n.º 3, 79.º, n.º 2, e 89.º, n.º 1, alínea a), do diploma citado).
- 11.6.** O indiciado responsável, Manuel Francisco Grilo Melgão, efetuou o pagamento voluntário da multa pelo seu valor mínimo, pelo que a sua responsabilidade se extinguiu, nos termos da alínea d) do n.º 2 do artigo 69.º da LOPTC.
- 11.7.** Os demais responsáveis pela prática destes atos ilegais, nos termos dos artigos 61.º, n.ºs 1 e 3, e 62.º, n.º 2, da LOPTC, aplicáveis ex-vi do n.º 3 do artigo 67.º do mesmo diploma legal, são o ex-Presidente da Câmara



Tribunal de Contas

Municipal de Évora, José Ernesto Ildefonso Leão de Oliveira e a Vice-Presidente da Câmara Municipal de Évora, Élia Maria Andrade Mira.

XII- DECISÃO

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

- a)** Aprovar o presente relatório que evidencia diversas ilegalidades no recurso ao crédito de curto prazo, e identifica os responsáveis pelas mesmas no capítulo IX deste relatório.
- b)** Recomendar ao Município de Évora o cumprimento dos condicionalismos legais respeitantes:
- À sujeição dos contratos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas e aos efeitos daí decorrentes e constantes, particularmente, dos artigos 46.º, n.º 1, alínea a), 45.º, e 81.º da LOPTC;
 - À obrigatoriedade de efetuar o cabimento e o compromisso orçamental, bem como o compromisso em fundos disponíveis, previamente à assunção da despesa como se exige nos n.ºs 3 e 4 do artigo 52.º da LEO, pontos 2.3.4.2., alínea d), e 2.6.1. das Considerações Técnicas do POCAL, artigo 5.º, n.º 1, 9.º, n.º 1, da LCPA e artigo 7.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 127/2012;
 - Aos empréstimos de curto prazo que só podem ser contraídos para ocorrerem a dificuldades de tesouraria, devendo ser amortizados até ao fim do exercício económico em que foram contratados, como preceitua o artigo 50.º, n.º 1, da Lei n.º 73/2013;
- c)** Fixar os emolumentos devidos pelo Município de Évora em € 137,31, ao abrigo do estatuído no artigo 18.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de



Tribunal de Contas

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 Câmara Municipal de Évora, Carlos Manuel Rodrigues Pinto de Sá;
- Aos indiciados responsáveis, o ex-Presidente da Câmara Municipal de Évora, José Ernesto Ildefonso Leão de Oliveira, à Vice-Presidente da Câmara Municipal de Évora, Élia Maria Andrade Mira, bem como ao ex-Vice-Presidente e ex-Presidente da Câmara Municipal de Évora, Manuel Francisco Grilo Melgão;
- 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 77.º, n.º 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 janeiro de 2016

Os Juízes Conselheiros,

Alberto Fernandes Brás – Relator

João Figueiredo

José Mouraz Lopes



FICHA TÉCNICA

<i>Equipa Técnica</i>	<i>Categoria</i>	<i>Departamento</i>
<i>Coordenação da Equipa</i>		
<i>Ana Luísa Nunes</i>	<i>Auditora-Coordenadora</i>	<i>DCPC</i>
<i>e</i>		
<i>Helena Santos</i>	<i>Auditora-Chefe</i>	<i>DCC</i>
<i>Rita Sanches Quintela</i>	<i>Técnica Superior</i>	<i>DCC</i>



ANEXO I

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



Tribunal de Contas



Tribunal de Contas

Item do Relatório	Factos	Normas Violadas	Tipo de responsabilidade	Responsáveis
Capítulos II, III, VI, VII, VIII e IX	<i>Execução de contratos outorgados nos anos de 2011 e 2012, e não integralmente amortizados, sem pronúncia do TC em sede de fiscalização prévia</i>	<i>Artigos 45.º, n.º 1 e 4, e 46.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC</i>	<i>Financeira Sancionatória Alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC</i>	<ul style="list-style-type: none">▶ José Ernesto Ildefonso Leão de Oliveira▶ Élia Maria Andrade Mira (uma autorização de pagamento em 2013)
	<i>Pagamentos em 2012 e 2013 sem compromisso em fundos disponíveis para esse efeito</i>	<i>Artigos 5.º, n.º 1, 9.º, n.º 1 da LCPA e 7.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 127/2012</i>	<i>Financeira Sancionatória Alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC</i>	
	<i>Execução de contrato sem prévia declaração de cabimento e de compromisso orçamental</i>	<i>Artigos 42.º, n.º 1 e 6 da LEO, pontos 2.3.4.2., alínea d), e 2.6.1. das Considerações Técnicas do POCAL</i>	<i>Financeira Sancionatória Alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC</i>	<ul style="list-style-type: none">▶ José Ernesto Ildefonso Leão de Oliveira
	<i>Não amortização de "empréstimos de curto prazo", nos anos em que foram, respetivamente contraídos, 2011 e 2012, pelo que ocorreu desvio da sua finalidade</i>	<i>Artigos 38º, n.º 3 e 4, da LFL</i>	<i>Financeira Sancionatória Alínea f) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC</i>	



Tribunal de Contas



ANEXO II

"MAPA DE EMPRÉSTIMOS DE CURTO PRAZO"



Tribunal de Contas



CÂMARA MUNICIPAL DE ÉVORA

MAPA DE EMPRÉSTIMOS DE CURTO PRAZO

Caracterização do Empréstimo	Data Aprovação pela AM	Data de Contratação	Prazo do Contrato	Capital		Saldo Inicial 2012	Amortização 2012	Divida em 31-12-2012	Capital Utilizado	Amortização 2013	Divida em 22-07-2013
				Contratado	Utilizado						
A curto prazo											
014 - MILLENNIUM BCP	25-02-2011	28-02-2011	12	2.230.000,00	500.000,00	500.000,00		500.000,00	500.000,00	500.000,00	
015 - MILLENNIUM BCP	25-02-2011	28-02-2011	12	2.230.000,00	310.000,00	310.000,00	310.000,00				
016 - MILLENNIUM BCP	25-02-2011	24-05-2011	12	2.210.000,00	1.400.000,00	1.400.000,00	1.400.000,00				
018 - MILLENNIUM BCP	24-02-2012	24-02-2012	12	2.525.000,00	215.000,00		10.000,00	205.000,00	205.000,00		205.000,00
019 - MILLENNIUM BCP	24-02-2012	24-02-2012	12	2.525.000,00	100.000,00		500.000,00	100.000,00	100.000,00		100.000,00
020 - MILLENNIUM BCP	24-02-2012	24-02-2012	12	2.525.000,00	500.000,00		330.000,00				
021 - MILLENNIUM BCP	24-02-2012	24-02-2012	12	2.525.000,00	1.400.000,00			1.400.000,00	1.400.000,00		
022 - MILLENNIUM BCP	24-02-2012	23-05-2012	12	2.205.000,00					345.000,00	345.000,00	
023 - MILLENNIUM BCP	22-02-2013	22-02-2013	12	2.205.000,00					500.000,00		500.000,00
024 - MILLENNIUM BCP	22-02-2013	22-02-2013	12	2.205.000,00					330.000,00	330.000,00	
025 - MILLENNIUM BCP	22-02-2013	20-03-2013	12	2.205.000,00					1.400.000,00		1.400.000,00
026 - MILLENNIUM BCP	22-02-2013	27-05-2013	12	2.550.000,00					275.000,00	230.000,00	45.000,00
027 - MILLENNIUM BCP	22-02-2013	13-06-2013	12	2.550.000,00					275.000,00	230.000,00	45.000,00
TOTAL				4.755.000,00	2.210.000,00	2.210.000,00	2.550.000,00	2.205.000,00	5.055.000,00	2.805.000,00	2.250.000,00

319

O Diretor do Departamento de Administração Geral e Financeira

Josepe Leve
Josepe Leve



Tribunal de Contas



ANEXO III

Respostas apresentadas no exercício do contraditório

Proc. nº 14/2014-ARF-1ª S
DCC

E DGTC 12684 2015/7/23



Exma. Senhora
Subdirectora-Geral
do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, nº 61
1069 – 045 LISBOA

Évora, 22 de Julho de 2015

JOSÉ ERNESTO ILDEFONSO LEÃO D'OLIVEIRA, notificado no processo supra identificado para se pronunciar, vem dizer :

Sem prejuízo do que possa vir eventualmente a requerer em momento posterior entende pertinente o signatário dizer o seguinte :

1 – O signatário foi Presidente da Câmara Municipal de Évora. O Presidente está vinculado legalmente ao cumprimento das deliberações da Assembleia Municipal (AM) e à execução das deliberações da Câmara Municipal.

Não pode opor-se-lhe, nem tem competências legais para alterar, opor-se ou incumprir deliberações daqueles órgãos que possam padecer de ilegalidade. E as deliberações tomadas sempre assumiram o contexto de empréstimos de curto prazo, assim identificados pela AM - e aprovados por unanimidade -.

Quer à Câmara Municipal, quer à AM nunca surgiram dúvidas sobre a tipologia dos empréstimos em aprovação; não pode, pois, ser pedido ao Presidente da Câmara (PC) que se sobreponha àqueles órgãos e entenda, conseqüentemente, que se está perante uma situação de dívida pública fundada - como sustenta o TC - e, por isso, sujeita aos imperativos de submissão a Visto Prévio.

2 - Independentemente disso estava e está convicto o signatário de que as deliberações tomadas pelos órgãos autárquicos a este respeito eram legais. Tanto assim que o processo foi seguido em mais do que um ano financeiro, sem que alguém tenha alertado para esse facto, nomeadamente os serviços financeiros do Município - como lhes competia, uma vez que estamos perante uma questão eminentemente técnica, que não pode ser imputada aos decisores políticos, nomeadamente ao signatário dada a formação profissional de origem (médico). E, refira-se, os cidadãos (ainda) não elegem por critérios técnicos.

Aliás, a ROC não levantou sobre a matéria qualquer questão a este propósito no respectivo Relatório.

3 - O PC limitou-se a dar execução prática ao que foi aprovado, mormente pela AM, e não pode, assim ser sancionado por tal aspecto. A existir ilegalidade a mesma teria de ser integrada na deliberação da AM, e não nos actos de execução, que tomados ao abrigo de norma legal, se limitaram a executar tais deliberações.

4 – Embora sem conceder, mesmo que se tratasse de actos a submeter - legalmente - a visto prévio, na prática revelavam-se de execução impossível - contrariamente ao que é imputado pelo TC - uma vez que tratando-se de empréstimos de curto prazo só poderia ser determinada a sua submissão a visto quando não tivesse ocorrido a amortização no ano económico em que foram contratualizados, e não no início da sua contratualização, uma vez que aí ainda não era possível determinar se a amortização seria concluída ou não no ano da contracção do empréstimo.

5 – Também sem conceder, sempre se dirá, que a não submissão a Visto Prévio não teve qualquer intuito de incumprir quaisquer disposições legais, ou ultrapassar o controle do TC, mas tão só a solidez da convicção de que se estava perante efectivos contratos de empréstimo de curto prazo - e como tais, isentos de fiscalização prévia -.

6 – O entendimento que se formulou de tão fundada convicção resultou quer da circunstância de se tratar de uma prática seguida na Autarquia, quer pelo facto de nenhum dos responsáveis do Serviço ter alertado para a correcção do procedimento - existindo pelo contrário sucessivas indicações de que o procedimento era totalmente correcto e legal, quer pela circunstância de os órgãos de aprovação - não obstante a pluralidade de conhecimentos dos seus membros - não ter levantado a mais leve suspeita para a situação de se tratar de situação a carecer de avaliação diferente. Aliado, ainda, ao facto de o signatário não possuir conhecimentos especializados na matéria.

7 – A própria comunidade jurídica do sector bancário tem interpretação idêntica à descrita. Não fora assim, e seria a primeira a exigir o cumprimento dos formalismos legais em matéria de obtenção de Visto, que é o que sempre acontece - como é do conhecimento público - quando é formalizado qualquer contrato de empréstimo que foge à delimitação do contrato de empréstimo de curto prazo.

60

8 – Acrescenta-se que o desígnio que sempre presidiu à gestão dos procedimentos dos empréstimos em análise, foi sempre o de se tratar de empréstimo de curto prazo, o que é comprovado pela necessidade que o Município sentiu de, anualmente submeter a decisão dos órgãos a respectiva ponderação e aprovação, o que não teria ocorrido caso prevalecesse a tese de que se tratava de uma situação de dívida fundada.

9 – Deve relevar-se que foram razões de força maior e, desde logo, a necessidade de ajustar o endividamento da autarquia à imposições decorrentes do OE de 2011, criando uma situação de verdadeiro estado de necessidade, que impediram a amortização total dos empréstimos nos anos económicos em que foram contratualizados. O que já não sucedeu com o ano económico de 2013, e que, por isso, deve ser retirado do âmbito da apreciação em análise.

10 – Do acima exposto, e sem conceder se conclui que, mesmo que ao signatário pudesse ser imputada qualquer responsabilidade esta deve ser-lhe totalmente relevada atendendo não só à boa fé da respectiva actuação, como ainda à profunda convicção de que agia no âmbito da mais estrita legalidade, não tendo sido sujeito ao mais pequeno reparo, quer dos Serviços, quer da ROC.

A este propósito refira-se que tendo o Tribunal de Contas participado ao Ministério Público no âmbito do Proc. nº 4/2012-ARF 1ª S, em sede do Tribunal de Instrução Criminal de Évora o signatário não foi pronunciado pelo crime de utilização de dinheiros públicos para pagamentos de multas, por tal não se ter provado (refira-se que da decisão de não pronúncia o Ministério Público do TIC de Évora interpôs recurso que ainda não foi decidido).

11 – Finalmente, e sempre sem conceder, não é despicienda a circunstância de mesmo o pagamento das multas pelo montante mínimo (um valor superior a 15.000,00 €) ser inoportável para os actuais rendimentos (pensão de reforma) do signatário, cuja pensão de reforma é de 2.008,56 € mensais - Doc. nº 1.

Face ao exposto se requer que seja sufragada a actuação do signatário ou, caso assim se não entenda que seja considerada leve a sua responsabilidade e a mesma lhe seja relevada.

João António da Silva



Exmo. Senhor
JOSÉ ERNESTO ILDEFONSO LEÃO OLIVEIRA
 RUA ALCARCOVA DE BAIXO, Nº 5 A - 2º
 7000 - 841 ÉVORA

DECLARAÇÃO IRS

- RENDIMENTOS DA CATEGORIA H -

ANO DE 2014

Nos termos do disposto na alínea b), n.º 1, do artigo 119.º do CIRS, declara-se que durante o ano indicado foram efetuados ao pensionista n.º(s) **438044-00, JOSÉ ERNESTO ILDEFONSO LEÃO OLIVEIRA**, contribuinte fiscal n.º **125151780**, o abono e as deduções a seguir mencionados:

(Valores em Euros)

Resid. Fiscal	Ano	Pensão Líquida	Retenção de IRS	Retenção de Sobretaxa de IRS	Outras Deduções
R R	2014	APO ***42 764,27	*13 027,00	****611,00	Subsistemas de Saúde-AP **1 331,25 Contrib. Extr. Solidariedade-AP **3 692,25

R - Residente em Portugal

APO - Pensões (com exceção das pensões de sobrevivência e de alimentos)

Lisboa, 10 de janeiro de 2015

Hilário B. Chaves - Advogado (C.P. n° 93 -E)
Rua Serpa Pinto, 91° 7000-537 Évora
Tlf 266706392 Fx 266709054
E-mail: hilariobchaves-93e@adv.oe.pt

TRIBUNAL DE CONTAS

Processo n.º 14/2014 – ARF - 1ª S. DCC

Ex.mº Senhor Juiz-Conselheiro:

CARLOS MANUEL RODRIGUES PINTO DE SÁ, Presidente da Câmara Municipal de Évora, e ÉLIA MARIA ANDRADE MIRA, Vice-Presidente da mesma Câmara, notificados nos termos dos nºs 1 e 2 do art. 13º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, vêm, respeitosamente, dizer:

1. No ofício nº 117, de 07/01/2015, o Presidente da Câmara sintetizou alguns dos factos relevantes que justificaram as condutas em causa, dos aqui respondentes, **ofício esse para o qual aqui se remete. Sem prejuízo de um maior desenvolvimento, a seu tempo e se necessário, adiantam-se mais algumas notas:**

a) No que respeita às OP nº 5261 e 5262, com datas de 18/10/2013:

Trata-se de valores que já haviam sido debitados na conta do Município em 9/10/2013 – antes, pois, da tomada de posse do novo executivo – liquidação essa que deveria ter sido então regularizada e formalizada.

b) No que respeita à OP nº 6261:

Os contratos de empréstimo ao qual se reporta a ordem de pagamento em causa mostravam-se configurados e qualificados como de curto prazo – nesses termos os tendo “herdado” o actual executivo – pelo que as responsabilidades dele decorrentes não poderiam transitar do ano económico em curso. Acresce que a não liquidação do empréstimo naquele ano económico acarretaria consequências gravosas, quer em sede de legalidade quer de encargos suplementares.

A responsabilidade da Vice-Presidente da Câmara é, aliás, meramente formal: a sua intervenção deveu-se a impedimento físico do Presidente, por ausência, tornou-se necessária para garantir o pagamento antes do termo de 2013, e confinou-se ao estrito cumprimento das precisas indicações do Presidente.

Hilário B. Chaves - Advogado (C.P. n° 93 -E)

Rua Serpa Pinto, 91 7000-537 Évora

Tlf 266706392 Fx 266709054

E-mail: hilariobchaves-93e@adv.oe.pt

2. Os respondentes reafirmam os propósitos que já foram consignados no aludido officio n° 117, de 7/01/2015: o executivo camarário está ciente da importância, não apenas de um bom relacionamento com as instituições de supervisão – e nomeadamente com o Tribunal de Contas – mas sobretudo do cumprimento das exigências legais, quadro esse em que se propuseram solucionar os graves e diversificados problemas económicos e financeiros herdados. Estão convictos de que, a haver lugar a responsabilidade financeira, estariam preenchidos os requisitos do n° 7 do artigo 65° da LOPTC para a isenção de pena ou, até, para a relevação da responsabilidade ao abrigo do n° 9 do preceito – tudo como, se necessário, a seu devido tempo se mostrará.

Respeitosamente

O Advogado (que protesta juntar
procurações com ratificação do
processado)

(Hilário B. Chaves)

