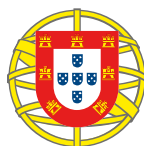


Auditoria de Apuramento de Responsabilidade Financeira

RELATÓRIO N.º 7 – ARF – 2ª SECÇÃO

Entidade fiscalizada: União de
Freguesias de Moscavide e Portela –
Loures



**TRIBUNAL DE
CONTAS**

Processo n.º 1/2025 – ARF - 2.ª Secção

Apuramento de responsabilidade financeira

O que analisámos:

- ✓ A conformidade de um “Contrato de abertura de crédito em conta corrente com livrança” com o regime legal de recurso ao crédito pelas freguesias, previsto no RFALEI
- ✓ O seu prazo
- ✓ As suas finalidades
- ✓ A garantia
- ✓ A forma de cálculo do Fundo de Financiamento da Freguesia (FFF)

Lisboa, 2026

ÍNDICE

ÍNDICE	4
ÍNDICE DE QUADROS.....	4
FICHA TÉCNICA	5
SIGLAS e ABREVIATURAS	6
I. INTRODUÇÃO	7
II. ORIGEM E OBJETO DO PROCESSO	7
III. DOS FACTOS.....	9
IV. DO DIREITO	12
4.1. Enquadramento legal do recurso ao crédito pelas autarquias locais	12
4.1.1. O regime de recurso ao crédito pelas freguesias	13
4.2. Análise	15
V. IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA	22
VI. ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO.....	23
6.1. Das alegações.....	23
6.2. Análise das alegações	29
6.2.1. Análise das alegações – diligências complementares	29
6.2.2. Análise das alegações	31
VII. CONCLUSÕES.....	39
VIII. EMOLUMENTOS	40
IX. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO	40
X. DECISÃO	41
ANEXO I - MAPA DAS RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS	43
ANEXO II – SÍNTESE DOS EXTRATOS DE CONTA	44

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Membros da JUFMP em 2020 e entre 2021/2025	10
Quadro 2 - Execução/renovações do contrato (súmula) - 2020/2025	11
Quadro 3 – Eventuais responsáveis.....	22

FICHA TÉCNICA

Coordenação Técnica

Lisdália Amaral Portas

Auditora-Chefe

Execução Técnica

Isabel Castelo Branco

Auditora Verificadora

SIGLAS e ABREVIATURAS

Sigla	Designação
AFMP	Assembleia da União de Freguesias de Moscavide e Portela - Loures
ARF	Auditoria de Apuramento de Responsabilidade Financeira
"A"	"A"
CRP	Constituição da República Portuguesa
DR	Diário da República
JUFMP	Junta da União de Freguesias de Moscavide e Portela - Loures
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOE	Lei do Orçamento do Estado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
NATDR	Núcleo de Análise e Tratamento de Denúncias e de Relatórios dos Organismos de Controlo Interno.
OE	Orçamento do Estado
p.e.p.	Previsto/a e punido/a
PD	Processo de Denúncia
PJUF	Presidente da Junta da União de Freguesias de Moscavide e Portela - Loures
RFALEI	Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais
RJAL	Regime Jurídico das Autarquias Locais
RTC	Regulamento do Tribunal de Contas
TdC	Tribunal de Contas
UFMP	União de Freguesias de Moscavide e Portela - Loures

I. INTRODUÇÃO

1. A presente auditoria para apuramento de responsabilidade financeira é executada ao abrigo dos artigos 2.º, n.º 1, alínea c), e 55.º e sgs. da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)¹, bem como do artigo 129.º do Regulamento do Tribunal de Contas (RTC)².
2. O relato respetivo foi remetido, nos termos do artigo 13.º da LOPTC, para contraditório institucional e pessoal, tendo todos os notificados apresentado as suas alegações.
3. A análise das alegações apresentadas e os comentários às mesmas, constam de ponto próprio para o efeito (ponto VI) do presente relatório, sem prejuízo de, em locais específicos e sempre que necessário, se fazer referência às posições assumidas pelos alegantes nos seus contraditórios.

II. ORIGEM E OBJETO DO PROCESSO

4. Na origem da presente auditoria encontra-se uma exposição enviada a este Tribunal³, na sequência da apreciação negativa, por parte da maior parte dos membros da Assembleia da União de Freguesias de Moscavide e Portela-Loures (AFMP), na sua reunião de 19.07.2021, ao “relatório de gestão e prestação de contas de 2020”, apresentado pelo executivo.
5. De acordo com a mesma, o relatório teria sido apresentado extemporaneamente e a respetiva convocatória mal instruída. Acresce que estaria eivado de erros, apresentaria desconformidades e suscitaria muitas dúvidas sobre a sua elaboração.
6. Motivo pelo qual, teria sido votado negativamente pelo órgão deliberativo quando lhe foi submetido, nos termos legais, de que caberia dar conhecimento ao Tribunal de Contas (TdC).

¹ Lei n.º 98/97, de 26.08., na sua redação atual.

² Regulamento do Tribunal de Contas, Regulamento n.º 112/2018, aprovado pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas, em reunião de 24.01.2018, e publicado no DR, 2.ª Série, n.º 33, de 15.02., na sua redação atual *in* <https://www.tcontas.pt/pt-pt/TribunalContas/legis/Pages/detalhe4.aspx>

³ Fls. 1 e 5 do Processo de Denúncia (PD) a que tal exposição deu lugar, como à frente se referirá.

7. Referia, em especial, que o mencionado documento não espelharia os custos com um empréstimo, autorizado pela AFMP, no valor de 200 000 €, para auxiliar a suportar os custos com o COVID⁴.
8. Tal como não espelharia um outro empréstimo, no valor de 80 000 €, não autorizado por aquele órgão.
9. Anexa documentos vários, designadamente, a convocatória para a reunião extraordinária da AFMP, de 19.07.2021, ata dessa reunião e a declaração de voto apresentada aquando da aprovação do relatório de gestão⁵.
10. Tal exposição deu lugar à abertura do PD n.º 128/2021, o qual foi instruído pelo Núcleo de Análise e Tratamento de Denúncias e de Relatórios dos Organismos de Controlo Interno (NATDR), neste Tribunal, no âmbito do qual foram colocadas questões várias, e por diversas vezes, à autarquia.
11. O PD culminou com a elaboração da Informação n.º 295/2024 - NATDR, de 03.04.2024⁶, sobre a qual recaiu despacho da Senhora Conselheira da Área da Administração Local e Setor Empresarial Local (Área IX), à data, de 18.04.2024, no sentido do envio do PD ao Departamento de Auditoria IX, a fim de serem apuradas eventuais responsabilidades financeiras.
12. Mais tarde, foi ainda elaborada a Informação n.º 29/24-DA III, de 15.11.2024⁷, sobre que recaiu Despacho da Exma. Senhora Conselheira da Área III, de 22.11.2024, com o acordo da Exma. Senhora Conselheira da Área IX, de 27.10.2024⁸, no mesmo sentido do apuramento de eventuais responsabilidades financeiras na vertente dos empréstimos contraídos pela entidade.
13. Visa o presente processo de apuramento de responsabilidade financeira (ARF), iniciado em 14 de janeiro de 2025, data do seu registo na Secretaria deste Tribunal, dar cumprimento a tal Despacho.

⁴ Referia outros aspetos, mas a análise do PD apenas salientou a vertente deste “empréstimo” contraído pela autarquia, pelo que nos cingiremos a este.

⁵ Fls. 2 e sgs. do PD.

⁶ Fls. 279 e sgs., idem.

⁷ Fls. 292 e sgs., idem.

⁸ Fls. 312, idem.

14. Já no âmbito da ARF, foram solicitados elementos e esclarecimentos vários à UFMP⁹, no sentido de colher informações e esclarecimentos vários, procurando clarificar e atualizar a informação já coligida¹⁰.

III. DOS FACTOS

15. Em 27.05.2020, foi deliberada, por unanimidade, pela Junta da União de Freguesias de Moscavide e Portela (JUFMP) a contratação de um empréstimo no valor de 200 000 €, para fazer face a situações e despesas excecionais relacionadas com a pandemia provocada por Covid-19 e ao abrigo da legislação especial aprovada para o efeito¹¹.
16. Tal deliberação foi precedida de consulta a três entidades financeiras, cuja súmula das propostas consta do documento sujeito a aprovação da Junta¹², que eram variadas em termos de condições, nomeadamente de prazo de amortização¹³.
17. A proposta para contratação do empréstimo foi submetida à AFMP e por esta ratificada, em 22.10.2020¹⁴, com um voto de vencido.
18. Em 03.06.2020, havia já sido outorgado, entre a UFMP e a “A”, um *“Contrato de abertura de crédito em conta corrente com livrança”*¹⁵, mediante o qual, a “A” concedia à autarquia um *“crédito até ao montante de 200 000 € para ser utilizado em conta corrente”*.

⁹ Ofício n.º 31607/2025, de 03.07.2025, e ofício n.º 55504/2025, de 10.12.2025, a fls. 8 e 19, do processo de ARF, respetivamente.

¹⁰ Neste âmbito, do que foi possível apurar, a referência na “exposição/denúncia” a um empréstimo de 80 000 € “não autorizado” (supra, § 8), respeitaria a um contrato de abertura de crédito em conta corrente, no valor de 40 000 € (fls. 130/v e sgs. do processo de ARF), celebrado em 15.07.2019 e a um contrato de mútuo com livrança, no valor de 40 000€, celebrado em 17.12.2020 (fls. 137 e sgs., idem), os quais ainda se encontravam refletidos no balanço de 2020 (coluna N-1 (2019) – 40 000 €) e 2020, 280 000 € (refletindo o empréstimo de 200 000 € (objeto do presente processo), o contrato de abertura de crédito de 2019 (40 000 €) e o contrato de mútuo (40 000€). A nossa análise incidirá sobre o “empréstimo” de 200 000 €.

¹¹ Cfr. proposta de deliberação n.º 432/2020 (fls. 54 e sgs. do PD).

¹² A fls. 58/v.

¹³ Vd. fls. 59 a 62, idem. De notar que as propostas propriamente ditas referiam *“proposta para contratação de conta corrente caucionada”* e não empréstimo, como constava da proposta de deliberação.

¹⁴ Fls. 93 e sgs., idem.

¹⁵ Fls. 74 e sgs., idem.

19. Esse crédito, de acordo com as condições de movimentação previstas na cláusula terceira do contrato, seria utilizado pela UFMP por montantes de 20 000 € ou múltiplos desse valor, sem ultrapassar o limite máximo¹⁶.
20. A finalidade do crédito consistia *“no apoio (...) à tesouraria e/ou ao apoio a investimento na sua atividade comercial nos termos exatos do seu pedido de empréstimo (...)”*¹⁷.
21. O contrato celebrado era omissivo quanto à sua relação com a situação de pandemia provocada por COVID 19.
22. O crédito era concedido por 12 meses a contar da data do contrato, podendo o contrato e o crédito ser objeto de renovação¹⁸ por igual e sucessivo período ou por outro prazo.
23. A UFMP entregou à “A” uma livrança por si subscrita em branco, para titular as obrigações emergentes do contrato e da conta corrente, bem como de eventuais prorrogações, renovações ou outras alterações e para assegurar o seu pagamento (sem que tal constituísse novação, frisava-se), autorizando a “A” ao seu preenchimento em qualquer momento¹⁹.
24. O contrato foi assinado por dois representantes do executivo: “B”, e “C”, sendo membros desse órgão ao longo dos anos:

Quadro 1 – Membros da JUFMP em 2020 e entre 2021/2025

Anos	Titulares	Cargo
2020	• “B” • “C” • “D” • “E”	
2021/2025	• “B” • “C” • “D” • “E” • “F”	

¹⁶ As quantias disponibilizadas venceriam juros, postecipados e contados dia a dia, à taxa de juro variável anual nominal que resultassem da média aritmética simples das cotações diárias da taxa Euribor a seis meses, durante o mês anterior a cada período semestral de contagem e arredondada à milésima do ponto percentual, a que acresceria o *spread* de 2,75%, sendo a TAE de 3,75%, além de impostos e outros encargos (Cláusulas Primeira e Quarta).

¹⁷ Vd. n.º 2, da cláusula primeira do contrato.

¹⁸ Cláusula segunda.

¹⁹ Cláusula oitava.

25. Em junho de 2020, foi utilizado pela UFMP o valor de 200 000 €, valor máximo do contrato celebrado²⁰, conforme se espelha, sumariamente, no quadro seguinte e, mais desenvolvidamente, no quadro anexo II²¹ ao presente documento:

Quadro 2 - Execução/renovações do contrato (súmula) - 2020/2025

Execução/Renovações do contrato de abertura de crédito (súmula)							
2020		2021		2022		2023/2025	
Crédito	Débito	Crédito	Débito	Crédito	Débito	Crédito	Débito Total
JUN (5,15,19,23,30) 200 000 €			JUN (3) 1 000 € (Com renov contrato)	MAI (19) 20 000 € 20 000 € 20 000 € 20 000 € 20 000 € MAI (20) 80 000 € MAI (23) 20 000 € = 200 000 €	MAI (18) 200 000 €		2023 16 037,33 €
					JUN (3) 1 000 € (Com renov contrato)		2024 50 753,02 €
DEZ (18) 20 000 €	DEZ (3) 20 000 €		DEZ (3) 1 000 € (Com renov contrato)	OUT (19) 20 000 €	OUT (18) 160 000 €		2025 155 280,24
				NOV (4) 140 000 €			
200 000 €		200 000 €		200 000 €		0,00 €	222 070,59

Fonte: Extratos de conta enviados pela UFMP (fls. 23 a 101 do Processo ARF)

26. Esse valor não foi amortizado até ao final de 2020²², passando para 2021 e anos subsequentes.
27. O contrato veio a ser “renovado” em 03.06.2021, em 03.12.2021 e em 03.06.2022, datas em que foram pagas à “A” comissões de renovação do contrato no valor de 1 000 €, 900 € e 1 000€, respetivamente²³.
28. Entre 2020 e até 2023, verificaram-se amortizações do valor parcial, espelhadas no quadro supra e no anexo II, logo seguidas de novo crédito a favor da UFMP, do mesmo valor, mantendo-se,

²⁰ Vd. extrato de conta de fls. 23 do processo de ARF.

²¹ O quadro Anexo II ao presente relatório, a fls. 44, contém a informação que foi possível retirar dos extratos de conta enviados pela UFMP, relativa a este empréstimo, reportada ao período que mediou entre julho de 2020 e setembro de 2025, a fls. 23 a 101 do processo de ARF.

²² De notar que, em 17.12.2020, foi ainda celebrado entre a UFMP e a mesma instituição de crédito, um “contrato de mútuo com livrança”, no valor de 40 000 €, pelo prazo de um mês e para ser amortizado numa só prestação. Este contrato de mútuo foi também celebrado “para apoio à tesouraria e/ou apoio ao investimento”, e também caucionado com uma livrança, como já referido.

²³ Vd. extratos de conta de fls. 35, 42/v e 53 do Processo de ARF.

todavia, a final, em dívida, o valor de 200 000 €, e sendo pagos juros (designados por “Prest” e “LiqParc”, no quadro anexo II).

29. A partir de 2023 e até junho de 2025, foi sendo amortizado e pago o valor total de 222 070,59 €.
30. A UFMP incluiu, no cálculo do Fundo de Financiamento da Freguesia (FFF), 20% do FFF do ano de 2020 (42 424 €) e 20% do valor das transferências referentes ao “*Acordo de execução*”, com base nas transferências do ano de 2019 (170 849 €), apurando o valor do FFF em 213 273€²⁴.
31. De notar que nenhum dos factos dados como provados, submetidos que foram a contraditório, foram postos em causa por qualquer dos alegantes.

IV. DO DIREITO

4.1. Enquadramento legal do recurso ao crédito pelas autarquias locais

32. A lei permite às autarquias locais o recurso ao crédito, assumindo os empréstimos e aberturas de crédito como uma sua receita, mas, em simultâneo, baliza e condiciona fortemente esse acesso.
33. O regime do recurso ao crédito por parte das autarquias locais e das freguesias, em particular, encontra a sua sede, no Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI)²⁵, e também no Regime Jurídico das Autarquias Locais²⁶ (RJAL), para efeitos de competências dos órgãos para o autorizar.
34. Refere o Acórdão do Tribunal de Contas n.º 1/2016, de 12.01 – 1.ª S/SS: “(...) a actividade financeira das autarquias locais está subordinada, enquadrada e limitada pela lei. A lei estabelece as condições em que os municípios [leia-se, também as freguesias] podem e devem recorrer a empréstimos, dispondo designadamente sobre os tipos possíveis de endividamento, sobre os limites quantitativos aplicáveis, sobre os pressupostos e condições da sua autorização e

²⁴ Cfr. Proposta de Deliberação n.º 432/2020, já mencionada, a fls. 57 do PD.

²⁵ Lei n.º 73/2013, de 03.09., e alterações aplicáveis, que define os princípios e regras aplicáveis.

²⁶ Lei n.º 75/2013, de 12.09., e alterações aplicáveis, mormente, o artigo 9.º, n.º 1, alínea c), que confere à assembleia de freguesia competência para “Autorizar a junta de freguesia a contrair empréstimos e a proceder a aberturas de crédito”.

contracção, sobre a sua duração, sobre as finalidades a que se podem destinar e sobre como devem ser aplicados.”

35. Trata-se de um regime imperativo, em que *“Há uma tipificação taxativa dos contratos. Não é por isso possível celebrar outros contratos pelos quais os municípios [mas também as freguesias] obtenham crédito, recorrendo a diferentes tipos contratuais ou combinações de tipos contratuais.”*²⁷.
36. O Capítulo V-secção I, do RFALEI trata, especificamente, do regime de crédito e endividamento municipal, e a secção II, artigo 55.º, do regime de crédito (e endividamento) das freguesias, o que mais nos importa para o caso em apreço.

Vejamos.

4.1.1.O regime de recurso ao crédito pelas freguesias

37. O artigo 23.º, n.º 1, alínea h), do RFALEI, refere como um dos tipos de receita das freguesias *“O produto de empréstimos de curto prazo”*.
38. Os n.ºs 1, 2 e 3, do seu artigo 55.º, estatuem:
- “1 - As freguesias **podem contrair empréstimos de curto prazo** obrigatoriamente denominados em euros e **utilizar aberturas de crédito**, junto de quaisquer instituições autorizadas por lei a conceder crédito, **que devem ser amortizados até ao final do exercício económico** em que foram contratados.*
- 2 – As freguesias podem celebrar contratos de locação financeira para aquisição de bens móveis, por um prazo máximo de cinco anos.*
- 3 - As freguesias podem celebrar contratos de locação financeira para aquisição de bens imóveis com duração anual, renovável até ao limite de dez anos, e desde que os respetivos encargos sejam suportados através de receitas próprias.”*²⁸
39. Diga-se, desde já, que embora se preveja, neste preceito, a possibilidade de recurso a empréstimos e aberturas de crédito, estas são tão próximas daqueles e *“a (...) a similitude (...) é tal que o próprio legislador equipara os respetivos regimes.”*²⁹

²⁷ Miguel Pestana de Vasconcelos, “A jurisdição financeira – A fiscalização prévia do Tribunal de Contas”, Livraria Almedina, 2.ª Ed., 2025, pág. 218.

²⁸ Negrito nosso.

²⁹ Joaquim Freitas Rocha, in “Direito Financeiro Local”, Editora Almedina, 3.ª Ed., 2019, pág. 229.

40. De qualquer forma, como refere Freitas Rocha, “(...) *uma abertura de crédito é um contrato pelo qual um banco se obriga a conceder ao município [e à freguesia] crédito até certo limite, cabendo a este último decidir se, quando e em que termos vai utilizar o rendimento posto à sua disposição (ao contrário do empréstimo, em que o montante é logo ab initio utilizável).*”³⁰
41. A contratação de empréstimos e de aberturas de crédito compete à junta de freguesia, mediante autorização prévia da assembleia de freguesia (n.º 4, *idem*)³¹.
42. Nos termos do n.º 5 do preceito, as freguesias só podem contrair empréstimos e aberturas de crédito “*para fazer face a dificuldades de tesouraria*”.
43. Daqui se infere que as freguesias:
- 1.º apenas podem contrair empréstimos e utilizar aberturas de crédito de curto prazo, portanto, a amortizar até ao final do exercício económico em que são contratados³², ou seja, entre 1 de janeiro e 31 de dezembro de determinado ano, não podendo exceder este limite temporal;
 - 2.º podem celebrar contratos de locação financeira para aquisição de bens móveis ou imóveis, que podem ultrapassar o ano económico em que foram contratados.
44. Dito de outra forma, as freguesias só podem contrair dívida pública flutuante (de curto prazo, nos termos assinalados), nunca dívida pública fundada (de médio ou longo prazo)³³, e apenas para fazer face a dificuldades de tesouraria, nunca para investimento ou outros fins.

³⁰ *Idem*.

³¹ A Lei n.º 12/2020, de 07.05., alterou o artigo 3.º, da Lei n.º 6/2020, de 10.04., permitindo que, em situações excecionais, devidamente fundamentadas e relacionadas com despesas inadiáveis associadas ao combate à epidemia provocada pela doença COVID 19, as juntas de freguesia pudessem contrair empréstimos antes de obter a autorização do órgão deliberativo, sem prejuízo de ulterior ratificação por este, como foi o caso presente, cuja deliberação da Junta da UF foi posteriormente submetida ao órgão deliberativo.

³² De notar, que o “exercício económico” ou ano económico, correspondente ao ano civil (artigo 14.º, n.º 3, da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), Lei n.º 151/2015, de 11.09. - Princípio da anualidade orçamental).

³³ Vd. artigo 3.º, alínea d), da Lei n.º 7/98, de 03.02, (Regime Geral da emissão e gestão da dívida pública direta do Estado), que distingue a dívida pública flutuante, que é a dívida “contraída para ser totalmente amortizada até ao termo do exercício orçamental em que foi gerada”, à qual se contrapõe a dívida pública flutuante (contraída para ser totalmente amortizada num exercício orçamental subsequente àquele em que foi gerada).

45. O montante dos empréstimos e das aberturas de crédito não pode exceder, em qualquer momento, 20% do FFF³⁴ (n.º 5).
46. Sendo que o FFF constitui a única garantia dos empréstimos contraídos (n.º 6).
47. Às freguesias está vedada a concessão de garantias, designadamente, a subscrição de livranças (n.º 7, idem).

4.2. Análise

48. Em face dos factos apurados e do direito aplicável, há que aferir da legalidade do contrato celebrado e da atuação da UFMP. Enquadrando:
- ✓ A UFMP, celebrou um *“Contrato de abertura de crédito em conta corrente com livrança”*, no valor de 200 000 €, em 03.06.2020, pelo prazo de 12 meses, renováveis, garantido com a subscrição de livrança, para apoio à sua tesouraria e/ou a investimento.
 - ✓ Logo em junho de 2020, utilizou o valor máximo previsto no contrato (200 000 €).
 - ✓ Esse valor não foi amortizado até ao final do ano 2020.
 - ✓ Antes pelo contrário, a freguesia foi procedendo ao pagamento de juros nos termos contratualmente previstos.
 - ✓ E à renovação do contrato, em vários momentos, efetuando o pagamento de uma comissão por essa renovação.
 - ✓ Amortizou, parcial ou totalmente, o valor do contrato ao longo dos anos, para logo de seguida, utilizar o seu valor total, mantendo sempre em dívida 200 000 €.
 - ✓ Vindo a amortizar, totalmente, o seu valor apenas em meados de 2025.

³⁴ Transferências recebidas pela freguesia proveniente do OE a título da participação destas autarquias nos impostos do Estado, nos termos dos artigos 36.º e 38.º do RFALEI.

49. Ora, substancialmente, de acordo com a noção de “abertura de crédito” que transcrevemos supra³⁵, com o que espelham os extratos de conta enviados e a resposta que a UMFP³⁶ nos remeteu, conclui-se que a mesma contratou, efetivamente, na prática, um “empréstimo de médio/longo prazo”, sendo que, não foi “utilizando” o crédito, pelo contrário “utilizou-o” logo, *ab initio*, pelo seu valor total, como, aliás, sucedeu a cada renovação.

50. A explicação da autarquia, sobre o contrato e, nomeadamente, o seu registo contabilístico, foi a seguinte³⁷ :

“Relativamente ao contrato de conta corrente no montante de 200 000 euros, celebrado a 03.06.2020, esclarece-se que o mesmo correspondeu a uma conta corrente com livrança, destinada a colmatar dificuldades de tesouraria da autarquia e / ou apoio a investimentos na sua atividade comercial.

Mais se informa que o valor foi sendo progressivamente amortizado ao longo do tempo, através da afetação das receitas cobradas à medida que estas iam sendo arrecadadas, não existindo um plano de amortização com prestações fixas.

A amortização do referido montante ocorreu de forma faseada, mediante movimentos de crédito na conta, sempre que se verificavam entradas de receitas, encontrando-se a mesma totalmente amortizada.”

51. E remete para os extratos de conta, que junta, prosseguindo *“Relativamente à contabilização das amortizações do contrato (...) bem como ao pagamento dos juros e demais encargos associados, esclarece-se o seguinte:*

- As amortizações do capital utilizado no âmbito da referida conta corrente com livrança foram registadas contabilisticamente como reposições de tesouraria, por contrapartidas das respetivas receitas cobradas, não tendo sido tratadas como despesa orçamental, atento o facto de se tratar de um instrumento de tesouraria de curto prazo, sem geração de nova dívida no momento da amortização;*
- No que respeita aos juros debitados pela instituição bancária, bem como eventuais comissões e outras despesas bancárias associadas, os mesmos foram devidamente*

³⁵ Dada por Joaquim Freitas Rocha.

³⁶ Quando confrontada, nomeadamente, quanto ao tratamento contabilístico do contrato de abertura de crédito e juros respetivos e outras despesas, fls. 123 do Processo de ARF.

³⁷ Cfr. fls. 123 do Processo de ARF, entre outras similares dadas a questões colocadas no âmbito do PD.

reconhecidos como despesa orçamental, sendo registados nas rubricas correspondentes a encargos financeiros, nos exercícios económicos em que foram efetivamente debitados, refletindo-se, assim, na demonstração de Resultados de 2020, 2021, 2022, 2023 e 2024;

- *Deste modo, a divergência aparente entre a utilização do crédito e a sua amortização, face à informação constante das Demonstrações de Execução Orçamental da Despesa nos referidos exercícios, resulta do facto de as amortizações de capital não se refletirem como despesa, ao contrário dos juros e encargos financeiros, que se encontram devidamente evidenciados.*

Relativamente à observação de que, nos Balanços (...) se mantém refletida a dívida em causa na rubrica de “financiamentos obtidos”, esclarece-se que tal circunstância decorre da natureza do contrato de conta corrente com livrança e do respetivo tratamento contabilístico.

Com efeito, tratando-se de um instrumento financeiro de curto prazo, destinado à gestão de tesouraria, o montante autorizado foi inicialmente reconhecido como financiamento obtido, permanecendo registado nessa rubrica enquanto o contrato se encontrava em vigor, independentemente das oscilações do saldo efetivamente utilizado ao longo dos exercícios.

(...) Assim, a permanência do financiamento nos Balanços de 2020, 2021, 2022, 2023 e 2024, não significa que o montante de 200 000 euros se tenha mantido integralmente em dívida durante todo esse período, mas podendo o contrato de crédito, de acordo com o n.º 2 da Clausula 2ª, ser objeto de renovação, por igual e sucessivo período ou por outro prazo, se a entidade bancária o consentir, encontrando-se os respetivos saldos refletidos na contabilidade financeira de acordo com as regras aplicáveis.”

52. Em face da resposta dada, retira-se desde logo que a denominada “conta corrente”, nas suas utilizações, amortizações e juros, deveria constar dos registos contabilísticos da entidade, tanto em termos de contabilidade financeira como orçamental, devendo o seu Balanço, no passivo, refletir o montante em dívida pela utilização do empréstimo, o que não foi possível confirmar com rigor, face à informação prestada pela entidade.
53. Em face de tudo o que atrás ficou exposto, os factos apurados, contrariam frontalmente o Direito aplicável, antes indicado.

54. Como referido, uma freguesia apenas pode contratar empréstimos e aberturas de crédito de curto prazo, a amortizar no ano económico em que foram contratados, que dão lugar a dívida flutuante.
55. O contrato em apreço, celebrado em 03.06.2020, também não podia ter um prazo de 12 meses, que iria sempre projetar-se no ano económico seguinte (2021), ultrapassando o ano económico em que foi contratado, o que viola o n.º 1 do artigo 55.º do RFALEI.
56. E, portanto, dar lugar a dívida fundada, vedada às freguesias, pelo n.º 7 do RFALEI, que resulta violado.
57. Não constitui, assim, o contrato celebrado, como afirmado na resposta, *“um instrumento de tesouraria de curto prazo”*, quer pelo seu clausulado, quer pela sua execução.
58. Tal como não podia prever “renovações” sucessivas ao mesmo, pelo mesmo motivo.
59. Quanto à sua finalidade, os empréstimos ou aberturas de crédito contratados por freguesias só podem servir um desígnio: fazer face a dificuldades de tesouraria, ou seja, situações em que, pontualmente, as freguesias não se encontram dotadas, designadamente, por falta de receita, para fazer face às suas despesas. Logo, o contrato não poderia conter a previsão de poder ser utilizado também para investimento (n.º 5 do artigo 55.º do RFALEI).
60. A própria previsão de renovações sucessivas contende com essa finalidade legal.
61. E nem mesmo a legislação aprovada para fazer face à situação pandémica o permitiu.
62. O contrato não o expressa no seu clausulado, mas retira-se da proposta de deliberação levada aos órgãos executivo e deliberativo para aprovação, que foi celebrado para fazer face a despesas excecionais decorrentes de um momento excecional vivido em 2020, em consequência da pandemia provocada por COVID-19 e ao abrigo da Lei n.º 12/2020, de 07.05.³⁸.

³⁸ Sendo certo que se verifica contradição nas respostas dadas pela autarquia ao NATDR, porquanto, apesar da deliberação, no ofício de fls. 196, vem referir que *“(...) se trata de uma Conta Corrente Caucionada, pelo que não foi contratada ao abrigo do artigo 3.º da Lei n.º 6/2020 na redação da Lei n.º 12/2020.”* Aliás, a resposta da entidade às questões colocadas acerca do contrato celebrado repetiu-se: *“trata-se de uma conta corrente caucionada, a mesma consiste na atribuição de um limite máximo de crédito que a Entidade pode movimentar, conforme as suas necessidades de tesouraria, sem qualquer plano de amortizações pré-definido. Quanto ao pagamento de juros o mesmo é calculado somente sobre os saldos utilizados.”*

63. Ou, antes, deveria referir “dificuldades de tesouraria que ocorressem por via da situação pandémica por COVID-19”, então vivida.
64. A Lei n.º 12/2020³⁹, procedeu a uma alteração ao artigo 3.º da Lei n.º 6/2020, sob a epígrafe “empréstimos de curto prazo”⁴⁰, e previa algum aligeiramento quanto à autorização dos empréstimos e aberturas de crédito.
65. Assim, permitia às juntas de freguesia autorizar essa contração, com mera ratificação posterior pelo órgão deliberativo (mesmo assim, em situações ampla e devidamente fundamentadas como excecionais e ligadas à pandemia COVID-19).
66. No entanto, não deixa qualquer permissão para a contração de empréstimos pelas freguesias que não sejam de curto prazo, como a própria epígrafe do artigo o sugere. E, portanto, apenas com finalidade, implicitamente, de fazer face a dificuldades de tesouraria face a despesas excecionais relacionadas com a situação excepcional, pandémica.
67. Assim, no que tange às renovações, as mesmas não poderiam verificar-se.
68. A amortização do valor utilizado por via do contrato celebrado deveria ter ocorrido, portanto, até final do ano de 2020.
69. Considera-se, assim, ilegal, a celebração do contrato de abertura de crédito pelo prazo de 12 meses, por, dessa forma, ultrapassar o ano económico.
70. Tal como ilegais se consideram as renovações ao contrato ocorridas posteriormente.
71. Em cada um destes casos, verifica-se falta de autorização pelos órgãos competentes, bem como a falta do procedimento de consulta a, pelo menos três entidades, celebração de novo contrato para vigorar dentro de cada ano económico em causa, o que viola o artigo 55.º, n.º 4, do RFALEI.

³⁹ Promove e garante a capacidade de resposta das autarquias locais no âmbito da pandemia da doença COVID-19, procedendo à primeira alteração às Leis n.ºs 4-B/2020, de 6 de abril, e 6/2020, de 10 de abril.

⁴⁰ A redação do preceito era a seguinte: “1 - Sem prejuízo do disposto no (...) n.º 4 do artigo 55.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, em situações excecionais, devidamente fundamentadas e diretamente relacionadas com despesas inadiáveis associadas ao combate à pandemia da doença COVID-19, as câmaras municipais e as juntas de freguesia, em termos idênticos aos dos municípios, quanto aos prazos de amortização, podem contrair empréstimos sem necessidade de autorização pela assembleia municipal, pela assembleia de freguesia ou pelo plenário de cidadãos eleitores, sem prejuízo da sujeição a ratificação por estes órgãos assim que os mesmos possam reunir.”

72. Por outro lado, a cláusula oitava do contrato referia que o mesmo era caucionado por livrança, como, aliás, a resposta da autarquia o frisa à saciedade.
73. Ora, como referido, o RFALEI veda às freguesias a possibilidade de prestar garantias, nomeadamente, através de subscrição de livranças, nos termos do n.º 7 do seu artigo 55.º.
74. Pelo que tal previsão também se considera ilegal por afrontar o mencionado preceito.
75. A única garantia dos empréstimos e contas correntes contraídos pelas freguesias é o FFF, como referido supra.
76. No caso vertente, o FFF previsto no mapa XX da Lei do Orçamento do Estado para 2020 (OE)⁴¹ foi de 212 120 €.
77. Nos termos do supracitado artigo 55.º, n.º 5, do RFALEI, o montante dos empréstimos ou aberturas de crédito não pode exceder 20% desse valor, que, no caso, seria 42 424 €.
78. A autarquia calculou o FFF adicionado de 20% do valor das *“transferências referentes ao Acordo de Execução - com base nas transferências de 2019 (...) 170.849,00 euros”*⁴², na proposta levada a deliberação do executivo⁴³, considerando que 20% do FFF seria de 213 273 €, e não o valor indicado no ponto anterior, bastante menor.
79. Desta forma empolando o valor do FFF e permitindo a celebração deste contrato que nunca seria possível, porquanto, de acordo com os artigos 36.º e 38.º, do RFALEI, o FFF é o que consta do OE.
80. Mais, os valores transferidos para as freguesias, por via destes acordos, subsumem-se à definição de “receita legalmente consignada”, porquanto são transferidas dos municípios para as freguesias, para fazer face às despesas decorrentes das competências transferidas daqueles para estas.

⁴¹ Lei n.º 2/2020, de 31.03.

⁴² Os acordos de execução eram os instrumentos previstos no artigo 133.º, do RJAL, celebrados entre os municípios e as freguesias, mediante os quais se definiam os recursos financeiros, patrimoniais e humanos necessários e suficientes para o exercício, pelas freguesias, das competências legalmente delegadas pelo artigo 132.º. O artigo foi revogado pela Lei n.º 50/2018, de 16.08 – Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e entidades intermunicipais, mantendo os acordos de execução já em vigor (artigo 41.º). O Decreto-Lei n.º 57/2019, de 30.04, manteve, nos seus artigos 5.º e 6.º, um procedimento de acordo entre as partes, com tipificação das competências a delegar e recursos a transferir.

⁴³ Cfr. fls. 57 do PD.

81. Não para servir de garantia de empréstimos que as freguesias venham a contrair.
82. Mais, o Decreto-lei n.º 57/2019, de 30.04, prevê a possibilidade de reversão das competências delegadas (e dos recursos, materiais e humanos, transferidos, em consequência).
83. Assim, e considerando que a lei prevê - expressamente - o limite de 20% do FFF, que é indexado aos impostos do Estado, e que apenas este Fundo é garantia do empréstimo, que os valores, as receitas, resultantes dos “acordos de execução” são legalmente consignadas e podem ser reversíveis, não podem contar para a base do cálculo do limite do FFF.
84. Pelo que, a decisão de considerar para o seu cálculo o valor de 20% relativo aos contratos de execução empolou o limiar de endividamento de curto prazo da freguesia, tornando a celebração do contrato ilegal, por violar frontalmente o n.º 5 do artigo 55.º do RFALEI.
85. Tal, mais não se tratou do que de um expediente usado pela freguesia para empolar o valor do FFF e, dessa forma, lograr obter um financiamento maior.
86. Pode argumentar-se que 2020 foi um ano excecional, dada a situação de pandemia, mas não justifica tudo, muito menos a manutenção do contrato nos anos seguintes e a sua amortização, efetivamente, apenas entre 2023 e 2025, em plena desconformidade com a lei.
87. Em suma, a UFMP, celebrou um contrato não permitido por lei, o que o torna ilegal por violação dos n.ºs 1, 4, 5, 6 e 7 do artigo 55.º, do RFALEI.
88. Ou, até, um contrato atípico, fora dos previstos no artigo 55.º do RJALEI, igualmente ilegal, como constitui entendimento doutrinário (vd. Miguel Vasconcelos cit. no § 35.º, supra).
89. As disposições conjugadas dos artigos 4.º, n.º 2, do RFALEI, 59.º, n.º 2, alínea c), do RJAL e 161.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo (CPA), cominam com a nulidade “as deliberações dos órgãos das autarquias locais que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei”, como é o caso da contração de um empréstimo na modalidade de “abertura de crédito em conta corrente”, por uma freguesia (ou união de freguesias), que viola a maior parte dos números do artigo 55.º do RFALEI, que regula, de forma imperativa, a forma de recurso ao crédito destas autarquias.

V. IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

90. As ilegalidades verificadas aos artigos 23.º, n.º 1, alínea h) e 55.º, n.ºs 1, 4, 5, 6 e 7 e 4.º, n.º 2, do RFALEI e 59.º, n.º 2, alínea c), do RJAL são suscetíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória, p. e p., nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alíneas, b), d) e f) e n.º 2, da LOPTC, com multa, conforme mapa das responsabilidades financeiros, (Anexo 1 ao presente documento).
91. Nos termos do n.º 2 do artigo 65.º da LOPTC, a moldura da multa situa-se entre o 25 UC e 180 UC (2 550 € e 18 360 €).
92. A responsabilidade pela prática das eventuais infrações financeiras recai, nos termos do artigo 61.º, n.º 1, da LOPTC, aplicável, *ex vi* do artigo 67.º do mesmo diploma, sobre o agente ou agentes da ação.
93. No caso, constituem agentes da ação os titulares do órgão executivo da União de Freguesias de Moscavide e Portela, que participaram na reunião onde foi deliberada a contratação do empréstimo, em 27.05.2020⁴⁴, que assinaram o contrato, em 03.06.2020 (“B” e “C”) e que mantiveram a sua renovação ao longo dos anos (executivo) e se constituem, assim, eventuais responsáveis:

Quadro 3 – Eventuais responsáveis

Anos	Titulares	Cargo
2020	• “B” • “C” • “D” • “E”	
2021/2025	• “B” • “C” • “D” • “E” • “F”	

94. Enviado o relato para contraditório e analisadas as alegações apresentadas, no Ponto VI, infra, nada foi alegado que permita concluir em sentido diverso.

⁴⁴ <https://jf-moscavideportela.pt/documentos-oficiais/editais-junta/edital-n-o-37-2020/>

VI. ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO

6.1. Das alegações

95. Enviado o relato para efeitos de exercício de contraditório, institucional e pessoal, todos os notificados apresentaram alegações, com conteúdo similar.
96. Nesse sentido, não nos pronunciaremos sobre cada uma das alegações apresentadas e tomaremos por referência o contraditório institucional enviado, bem como as partes dos contraditórios pessoais que não constem do institucional, que se identificarão.
97. Sintetizando, começam as alegações por um “enquadramento institucional” no qual é reiterado o pleno respeito pelas competências constitucionalmente atribuídas ao TdC, enquanto órgão supremo de fiscalização da legalidade financeira, constituindo essa fiscalização, continuam, *“um elemento essencial do Estado de direito democrático e da garantia de uma gestão responsável e transparente dos recursos públicos.”*
98. Sublinham que o propósito da pronúncia não é discutir a aceitação do entendimento que o TdC faz sobre as matérias analisadas, que futuramente acatarão sem reservas, *“nos termos que o Tribunal considere adequados.”*
99. E que a pronúncia tem por finalidade:
- salientar o facto de as situações em crise terem contexto num quadro (ao menos, mínimo) de plausibilidade jurídica, de natureza iminentemente interpretativa, portanto, *“não sendo subsumidas num regime normativo absolutamente incontroverso”*;
 - desde logo, *“no contexto de excecionalidade que a situação epidemiológica justificou”*, de estado de emergência, no limite, “estado de necessidade” (artigo 3.º, n.º 2, do CPA);
 - tendo em conta a *“habilitação genérica que o legislador confere à Administração Pública para celebrar quaisquer contratos”* (artigo 200.º, n.º 3, do CPA);
 - “a que acresce o facto de as situações terem o seu conforto jurídico num competente parecer técnico, isento de suspeita quanto à propugnada conformidade da solução perfilhada.”*;

- v. visando demonstrar a inexistência de ilicitude ou de culpa ou culpa muito diminuta dos alegantes;
 - vi. que constituirá fundamento para, subsidiariamente, dispensar ou relevar a aplicação da multa nos termos previstos na LOPTC.
100. Entrando seguidamente num *“enquadramento factual da decisão”*, referem que a contração de empréstimos objeto de análise ocorreu no exercício de competências próprias da Junta e da *“gestão regular da tesouraria da autarquia”*, ainda que *“no quadro do estado de emergência declarado, por quinze vezes sucessivas, por Sua Excelência, o Senhor Presidente da República Portuguesa, entre março de 2020 e maio de 2021.”*
101. Procuram esclarecer que as decisões não foram tomadas *“de forma arbitrária ou sem enquadramento jurídico, nem decorrem de qualquer atuação improvisada ou desprovida de análise prévia.*
Antes da tomada de decisão foi solicitado parecer jurídico formal e escrito, destinado a esclarecer o enquadramento legal aplicável à possibilidade de contração dos empréstimos em causa.
Esse parecer foi solicitado previamente à decisão, tendo acompanhado o procedimento nas suas diferentes fases e constituindo o suporte técnico-jurídico da decisão posteriormente adotada.
A decisão tomada pela Junta de Freguesia assentou, assim, no enquadramento jurídico constante desse parecer, o qual procedeu à interpretação das normas legais aplicáveis, designadamente no que respeita ao regime do endividamento das freguesias.”
102. Assim, concluem, existiu um comportamento diligente por parte dos eleitos (o padrão de diligência que a ordem jurídica exige aos titulares de cargos públicos), que adotaram o procedimento institucional adequado e expectável no exercício das suas funções: solicitaram parecer jurídico, aguardaram a respetiva fundamentação, decidiram em conformidade com ele.
103. Acrescem que os eleitos não são técnicos especializados em direito financeiro público, nem a ordem jurídica lhes exige esse grau de especialização técnica.
104. E que, como o TdC tem entendido, na apreciação da responsabilidade deve ser analisado o grau de diligência demonstrado pelos responsáveis.

105. Reforçam a “*confiança legítima no parecer jurídico*” obtido, o qual teria considerado a “evolução estrutural do modelo de financiamento das freguesias”.
106. Assim, prosseguem, quando a Lei n.º 73/2013 foi concebida, o FFF constituía praticamente a principal fonte estrutural de financiamento das freguesias. No entanto, a realidade financeira destas autarquias evoluiu, sendo que o seu financiamento passou a incluir diversas fontes (estruturais) de receita:
- i. transferências decorrentes de contratos interadministrativo de delegação de competências celebrados com os municípios;
 - ii. financiamento advindo da transferência de competências no âmbito da descentralização administrativa;
 - iii. receitas próprias estabilizadas decorrentes do exercício de competências próprias das freguesias.
107. Estas transferências assumem uma natureza estrutural e previsível, tendo em conta, designadamente a Lei n.º 50/2018, que estabelece que os valores transferidos não podem ser inferiores aos constantes de instrumentos anteriores, nas mesmas matérias.
108. Foi assim, continuam, que o dito parecer entendeu que, na interpretação da norma relativa aos limites de endividamento, deveria atender ao conjunto dessas receitas “estruturais” das freguesias, procurando alinhar a interpretação legal com a realidade atual do financiamento destas autarquias, assentando numa interpretação teleológica da lei, no sentido de que “*a interpretação das normas jurídicas deve atender não apenas à letra da lei, mas também à finalidade visada pelo legislador.*”
- No caso concreto, o objetivo da norma relativa aos limites de endividamento das freguesias consiste em evitar situações de endividamento desproporcionado ou financeiramente irresponsável.*
- A norma pretende garantir que o recurso ao crédito se mantém dentro de limites prudenciais associados a receitas estáveis.*
- Contudo, a realidade das freguesias evoluiu desde a criação da norma.*
- Hoje existem diversas fontes de receita estrutural que não existiam quando o legislador concebeu o enquadramento legal inicial.*

A interpretação adotada procurou, assim, respeitar a finalidade prudencial da norma à luz da realidade atual do financiamento das freguesias.

Não se tratou, portanto, de contornar a lei, mas de interpretar a norma à luz da sua finalidade e da sua evolução do contexto institucional.”

109. Todavia, acrescentam que, admitindo, por mera hipótese, divergência interpretativa, tal não implica automaticamente responsabilidade financeira sancionatória, porquanto esta pressupõe um comportamento ilícito e culposos.
110. E, segundo os alegantes, a jurisprudência do TdC tem afirmado que o erro sobre a ilicitude pode excluir a culpa quando o erro não for censurável, dando como exemplo a Sentença n.º 5/2015-3.ª Secção.
111. E, em face desse aresto, aferir se um agente diligente, colocado nas circunstâncias do caso, agiria da mesma forma.
112. Pelo que, atentos os elementos invocados (solicitaram parecer jurídico, decidiram com base nele, atuaram com total transparência institucional, não obtiveram qualquer benefício pessoal), concluem não se verificar atuação censurável a apontar-se-lhes.
113. Por mera hipótese, a existir irregularidade formal na interpretação da norma, também tal não determinaria necessariamente aplicação de sanção, podendo ser relevada a responsabilidade, por ausência de culpa grave e atuação de boa-fé, o que consideram se verifica e afasta um juízo de censurabilidade relevante.
114. Vêm ainda invocar que *“A responsabilidade financeira sancionatória exige a existência culpa relevante, normalmente traduzida em dolo ou negligência grave.”*, que, concluem, não se encontram presentes no caso, pelos motivos que sobejamente já se referiram, acrescentando *“a inexistência de dano ou prejuízo para o erário público”*.
115. Invocam, por fim, que a atuação das freguesias deve ser apreciada à luz do princípio constitucional da *“autonomia do poder local”*.

116. E, nos termos do previsto nos artigos 235.º e 238.º, da CRP (Constituição da República Portuguesa), as autarquias locais gozam de autonomia financeira e patrimonial, sendo dotadas de órgãos próprios representativos, que visam a prossecução dos interesses da população respetiva.
117. Essa autonomia, pressupõe, afirmam, *“que os órgãos autárquicos possam exercer as suas competências de gestão financeira dentro dos limites legais, mas também com uma margem razoável de apreciação na interpretação e aplicação das normas que regulam a sua atividade. Neste contexto, a interpretação das normas relativas à gestão financeira das freguesias deve ser realizada de forma compatível com o princípio da autonomia local. Tal significa que, sempre que exista uma dúvida interpretativa razoável sobre o alcance de determinada norma legal, essa interpretação não pode ser feita de forma excessivamente restritiva ou penalizadora da autonomia de decisão dos órgãos democraticamente eleitos das autarquias locais.”*
118. Terminando por concluir que foi dentro dessa esfera que se situou a atuação da Junta da UFMP, no quadro da autonomia constitucionalmente reconhecida às autarquias locais e no exercício legítimo das competências de gestão financeira da freguesia.
119. Tal como, restritivamente devem ser aplicadas as normas que preveem a aplicação de sanções, designadamente, no âmbito da responsabilidade financeira, como decorre dos princípios da legalidade, da culpa e da segurança jurídica, pelo que a aplicação de sanções exige uma interpretação rigorosa e restritiva das normas que estabelecem a responsabilidade financeira sancionatória e, sempre que subsistam dúvidas interpretativas relevantes quanto ao alcance da norma, essas dúvidas devem resultar numa decisão mais favorável aos responsáveis.
120. Nos contraditórios pessoais alega-se, por acréscimo:
Que o ato em causa não resultou de uma decisão individual, mas colegial, do órgão executivo, como, também, do órgão deliberativo (o que, na sua perspetiva, até reforça a natureza transparente e institucional do procedimento tomado), limitando-se cada eleito (ora alegante individual) a participar na deliberação no quadro das suas funções políticas, com base em informação técnica, sobre que não tinha domínio técnico especializado, atuando como um decisor político prudente atuaria, normalmente.

121. E que “*O próprio relatório demonstra que estamos perante matéria de interpretação normativa complexa.*”
122. Nomeadamente, referem, quanto à estrutura das receitas das freguesias, o impacto da descentralização, a natureza dos contratos interadministrativos, a previsibilidade das transferências, sendo que o entendimento por si seguido assentou numa interpretação teleológica da norma.
123. Concluindo que tal entendimento pode ser discutido, mas é juridicamente plausível. Logo, não pode gerar censura pessoal.
124. Insistiram na situação (excecional) pandémica vivida e na legislação especial (Lei n.º 12/2020) aprovada num quadro de efetivo estado de emergência, quiçá mesmo, de necessidade (artigo 3.º, n.º 2, do CPA). Acrescida da habilitação genérica contida no artigo 200.º, n.º 3, do CPA, permissiva de os órgãos administrativos poderem celebrar quaisquer contratos administrativos.
125. Tal como, também, com a não taxatividade do elenco das receitas constante do artigo 23.º do RFALEI, (alegadamente) suscitado no relato, podendo haver outras receitas além das ali referidas, designadamente, as provenientes da celebração de contratos interadministrativos de delegação de competências nas freguesias ou apoios financeiros ao abrigo do mecenato, que dali não constam.
126. Os eleitos não são juristas, nem especialistas financeiros, nem técnicos de direito público. Nem a lei exige que o sejam. A sua atuação não surgiu de improviso. Houve prudência. Houve procedimento. Houve parecer jurídico. Não houve negligência.
127. Assim, se algum erro houve, foi o mesmo desculpável, como o TdC tem entendido em jurisprudência sua, alegam.
128. No mais, acompanharam de perto, como referido, o contraditório institucional, concluindo pela inexistência de culpa ou, a existir, pela não aplicação ou relevação da responsabilidade a que caberia lugar.

6.2. Análise das alegações

6.2.1. Análise das alegações – diligências complementares

129. Nas alegações apresentadas era feita menção exaustiva e repetitiva a um parecer jurídico formal e escrito, que teria sido solicitado pela JUFMP, previamente à tomada de decisão, *“destinado a esclarecer o enquadramento legal aplicável à possibilidade de contração dos empréstimos em causa”* e do endividamento das freguesias, isento de suspeita, fundamentado, que teria conferido conforto jurídico às interpretações perfilhadas e acompanhado cada passo do procedimento nas suas diferentes fases, constituindo o suporte técnico-jurídico da decisão.
130. Contudo, tal parecer não foi remetido com nenhuma das alegações apresentadas, revelando-se um elemento essencial para perceber a posição assumida nas tomadas de decisão e auxiliar a ponderar a vertente subjetiva das eventuais infrações.
131. Documento, aliás, que tendo sido tão bastamente invocado, deveria ter sido junto pelos alegantes.
132. Nesse sentido, foi solicitado a “B” a remessa do aludido parecer e a comprovação de que o mesmo havia sido emitido previamente à contratação do “empréstimo”⁴⁵.
133. Foi ainda solicitada cópia integral da ata da reunião do executivo, de 20.05.2020, onde foi deliberada a mencionada contratação (do processo não constava essa ata integral e o site da autarquia não permitia o acesso às atas das reuniões do executivo no mandato de 2017/2021).
134. Em resultado dessa diligência, foram remetidos os documentos solicitados (apesar da necessidade de insistência quanto à ata), não obstante “B” demonstrar *“estranheza pelo pedido de parecer”* que, segundo o mesmo, havia já sido solicitado e enviado anteriormente ao Tribunal.
135. Mais referiu que o alegado parecer foi elaborado pela jurista da UFMP e entregue em mão, em 07.10.2020.

⁴⁵ Referimo-nos a “empréstimo” por questão de comodidade.

136. Da sua leitura, como aliás, é também mencionado na resposta, retira-se que teve por objeto “saldo de gerência”, visando *“aferir dos requisitos para integração do saldo de gerência anterior na revisão orçamental e da possibilidade de apresentação de proposta de revisão orçamental com proposta de inclusão desse saldo, com a aprovação das constas pelo executivo, mas sem votação favorável da Assembleia de Freguesia.”*
137. Nada no seu conteúdo analisa qualquer aspeto relativo à possibilidade da contração de empréstimos ou similares e ao não pagamento integral do “empréstimo” no ano económico em que foi contratado ou a receitas a considerar para cálculo do FFF, como se referia nas alegações, portanto, nada no parecer se refere às matérias analisadas na presente auditoria.
138. Aliás, o parecer data de momento bem posterior ao da reunião do executivo onde foi deliberada a contratação do “empréstimo”, contratualmente designado de “abertura de crédito em conta corrente com livrança”, ora em análise, 27.05.2020 (sendo o parecer de 07.10.2020).
139. Quanto à “estranheza” manifestada acerca da solicitação do TdC, apenas se dirá que o que muito se estranhou foi que, tendo os alegantes focado incessantemente um parecer que, segundo os mesmos, afastaria a sua “culpa” e consequente responsabilidade financeira sancionatória em que incorressem, não o tivessem juntado com as suas alegações.
140. Também se deverá referir que nunca antes o TdC ou os seus serviços de apoio, no âmbito da presente ARF, poderiam ter solicitado o parecer a que se alude nas alegações (e que, a final, ao que se retira, parece não existir), porquanto era completamente desconhecida a sua existência, inclusive porque, em nenhuma das atas (das reuniões dos órgãos executivo ou deliberativo) se lhe fazia qualquer referência, por mínima que fosse.
141. Na resposta às diligências complementares, são enviados elementos já anteriormente enviados no âmbito desta ARF, mas, mesmo desses elementos não consta qualquer parecer, quer o que se referencia nas alegações, quer o relativo a “saldo de gerência”, agora enviado.
142. Como é do conhecimento geral, não basta invocar um facto ou a existência de um documento, há que provar o facto e que o documento existe, juntando o mesmo como meio de prova.

143. Concluindo, o parecer ora enviado, nada tem a ver com o que as alegações fazem supor, que sustentaria a sua tomada de posição na contratação do “empréstimo” em causa e sua envolvente, nem oferece qualquer interesse para o objeto da auditoria.
144. Além de que o TdC não tem de justificar *ipsis verbis* dos motivos pelos quais solicita documentos ou esclarecimentos, embora até seja mencionado no pedido que o parecer é solicitado por ser sucessivamente citada a sua existência nas alegações, mas não ter sido enviado.

6.2.2. Análise das alegações

145. Está em causa no presente processo de ARF⁴⁶:
- ⇒ a celebração, pela União de Freguesias, de um contrato de “abertura de crédito em conta corrente com livrança”, em 20.06.2020, pelo prazo de um ano, sucessivamente renovável;
 - ⇒ cuja amortização não ocorreu até ao final do exercício económico em que foi contratado;
 - ⇒ para fins de tesouraria e investimento;
 - ⇒ garantido com uma livrança;
 - ⇒ para o cálculo do FFF foi levado em conta 20% do valor percebido pela UFMP relativo aos contratos de delegação de competências celebrados com o município.
146. Todas estas situações foram consideradas ilegais no relato que foi enviado para contraditório, em face das disposições (em especial) do RFALEI, que contêm o regime jurídico do recurso ao crédito pelas freguesias, *maxime*, ao longo do seu artigo 55.º, mas também dos artigos 36.º e sgs. e 25.º, como se retira do Capítulo IV, *supra*.
147. O artigo 55.º cit., mesmo quando compatibilizado com os demais preceitos referidos para efeitos de determinação do FFF, trata-se de uma disposição que não oferece grandes dificuldades de interpretação jurídica, nem do relato se infere, ao contrário do propalado nas alegações, qualquer especial complexidade.

⁴⁶ Note-se que este não foi o único contrato celebrado pela autarquia em termos similares, como foi referido *supra*.

148. Em face do exposto, e do que se concluiu após diligências complementares, não ficou provado que os alegantes hajam deliberado com base em algum parecer, quer em maio de 2020, quer quando tal contratação foi levada para ratificação da Assembleia de Freguesia, (apenas) em outubro de 2020.
149. Digno de nota é o voto de vencido tomado nessa reunião, de outubro de 2020, onde é mencionada a ilegalidade de se levar em consideração, para cálculo do FFF, as receitas provindas dos contratos interadministrativos celebrados com o município, quando a lei refere que apenas deverá ser levado em consideração o montante das receitas relativas à participação em impostos do Estado a que as freguesias têm direito, previstas anualmente no OE ⁴⁷.
150. A verdade é que não é feita qualquer menção, nessa reunião, a qualquer parecer a fundamentar a posição adotada pela UFMP, nem qualquer outra posição no sentido da *“interpretação teleológica da norma”*, agora referida pelos alegantes.
151. Também os alegantes não parecem ter-se interrogado sobre a bondade da posição por si assumida por confronto com a adotada no voto de vencido registado nessa reunião do órgão deliberativo.
152. Mais se dirá ainda que das alegações apresentadas se retira alguma confusão que urge esclarecer.
153. Não é o artigo 23.º do RFALEI que fixa a forma de cálculo do FFF, como parece transparecer das alegações, mas, sim, os seus artigos 36.º e sgs., sendo, portanto, indiferente se o elenco das receitas das freguesias é taxativo ou não⁴⁸.
154. Tal como bem claro é o artigo 36.º do RFALEI ao referir que *“As freguesias têm direito a uma participação nos impostos do Estado (...) a qual constitui o Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF).”*

⁴⁷ Vd. ata de fls. 74 e sgs..

⁴⁸ O artigo 23.º, n.º 1, alínea j), até é bem claro no sentido de existirem *“Outras receitas estabelecidas por lei, ou regulamento a favor das freguesias.”*

155. E o artigo 37.º, quando refere que *“São anualmente inscritos na Lei do Orçamento do Estado os montantes das transferências financeiras correspondentes às receitas das freguesias previstas no artigo anterior.”*
156. E a segunda parte do n.º 5 do artigo 55.º, do mesmo diploma, quando refere que o montante dos empréstimos e aberturas de crédito contraídos pelas freguesias não podem exceder, em qualquer momento, 20% do FFF respetivo, que era, em 2020, o valor já explicitado supra, no ponto 77.
157. A lei liga o FFF às receitas fiscais do Estado, não às receitas das freguesias provenientes dos municípios, as quais nem oferecem uma absoluta garantia de estabilidade, como pretendem os alegantes.
158. Podem até constituir uma “receita” das freguesias, mas nunca para efeitos de FFF.
159. Não têm, portanto, razão, os alegantes, nesta matéria.
160. Mas uma coisa é certa, embora assumindo-se como não juristas nem especialistas em direito financeiro e sem parecer qualquer, propuseram-se interpretar a lei, de um ponto de vista “teleológico”, pretendendo que o legislador “quis” incorporar outras receitas que, entretanto, se teriam tornando “estruturais” nas freguesias, para o cálculo do FFF, nomeadamente as recebidas do município no âmbito das delegações de competências (Lei n.º 50/2018).
161. Sem que exista, note-se, qualquer dúvida sobre a clareza dos preceitos em causa, como se viu.
162. E pode concluir-se que os alegantes conhecem a lei. Tanto que lograram “interpretá-la”, mesmo sem qualquer “parecer técnico-jurídico”.
163. Referiram os alegantes que o propósito das alegações apresentadas em sede de contraditório, não é discutir a aceitação do entendimento que o TdC fez nas matérias analisadas no relato submetido a contraditório, que a autarquia acatará na íntegra – futuramente.

164. Antes, a finalidade das mesmas consiste em salientar o facto de as situações terem um contexto de plausibilidade jurídica, de cariz interpretativo, e, portanto, não submetido a um regime normativo incontroverso.
165. Quanto a este ponto, dir-se-á que nada no regime jurídico aplicável é “controverso” ou sequer complexo. As normas do RFALEI aplicáveis são claras e não carecem de grandes conhecimentos ou elucubrações jurídicas para serem percebidos. Precisam ser lidos. E aplicados com cautela.
166. Todavia, se, ainda assim, alguma dúvida lhes subsistisse, deveriam tê-la esclarecido, designadamente, mediante parecer técnico especializado.
167. Argumentam os alegantes com o contexto epidemiológico vivido, que teria gerado a declaração de estado de emergência pelo PR. Também foi referido no relato que, em conformidade com as deliberações tomadas, o empréstimo foi contraído ao abrigo do regime especial “covid” (não obstante a UFMP ter chegado a responder ao NATDR, no âmbito do PD que deu lugar à presente ARF, exatamente o contrário).
168. De facto, ao abrigo do estado de emergência foi publicada a Lei n.º 12/2020, já citada supra. Esta Lei, no que tange aos empréstimos das freguesias, como referido no relato, aligeirou a intervenção do órgão deliberativo, cuja autorização deixou de ser necessária previamente, passando apenas a ser necessária a ratificação por este órgão (artigo 3.º). Mas foi tão somente este o aspeto alterado.
169. Quanto ao alegado “estado de necessidade”, previsto no artigo 3.º, n.º 2, do CPA, não é aplicável, porquanto, não foi o mesmo invocado, nem fundamentado.
170. Relativamente ao invocado artigo 200.º, n.º 3, do CPA, pelos alegantes, pretendendo que o preceito constitui uma “*habilitação genérica que o legislador confere à Administração pública para celebrar quaisquer contratos*”, vejamos.
171. Se procedermos a uma leitura atenta da norma citada, temos:
- “3 - Na prossecução das suas atribuições ou dos seus fins, os órgãos da Administração Pública podem celebrar quaisquer contratos administrativos, **salvo se outra coisa resultar da lei ou da natureza das relações a estabelecer.**” (negrito nosso).

172. Sem que nos pronunciemos sobre a natureza jurídica do contrato celebrado, mas supondo tratar-se de um contrato administrativo, sempre diremos que os órgãos da Administração Pública, no caso, as juntas e assembleias de freguesia, devem obedecer, no caso, a uma lei especial que trata do endividamento autárquico: o RFALEI.
173. No âmbito desse diploma, e como ficou expresso no Capítulo IV, supra, no que respeita ao endividamento, estão sujeitos a normas restritivas e imperativas, nomeadamente, quanto ao tipo de contratos que podem celebrar.
174. Assim, resulta da lei, como refere o n.º 3 do artigo 200.º, do CPA, que a Administração Pública, no caso do endividamento, não pode celebrar os contratos que lhe aprouver, mas apenas aqueles que a lei prevê (princípio da legalidade).
175. Isso mesmo, aliás, é referido pela doutrina citada no relato e que consta do ponto 35, supra.
176. Em suma, o estado de emergência não suspendeu o princípio da legalidade administrativa, em qualquer dos casos assinalados, e o RFALEI não foi alterado além do aspeto mencionado.
177. Acresce que, de facto, nada mais do que consta do relato foi, por alguma forma, colocado em causa ou “contraditado” pelos alegantes, pelo menos no que tange às matérias relacionadas com o prazo do contrato e suas renovações, prestação de garantia mediante subscrição de livrança, finalidade do contrato e uso dos valores em causa.
178. Quanto à questão suscitada nas alegações apresentadas relativamente à sua atuação dentro da esfera do que a CRP permite ao consagrar o “princípio da autonomia do poder local”, o que, na perspetiva dos alegantes, conferiria amplos poderes de interpretação da lei na gestão financeira da autarquia por parte dos órgãos universalmente eleitos, diremos o que segue.
179. O artigo 6.º, n.º 1, da CRP refere:
- “1. O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da **autonomia das autarquias locais** e da descentralização democrática da administração pública.” (negrito nosso).*

180. O artigo 235.º da CRP prevê a existência de autarquias locais (sendo a freguesia uma delas), que são, nos termos do n.º 2 desse preceito, *“pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas.”*
181. Às autarquias locais é conferida ampla autonomia patrimonial, financeira e organizatória, efetivamente, mas essa autonomia não é equivalente a “soberania”, nem poder para afastar a lei ou interpretá-la sem que essa interpretação tenha o mínimo de correspondência com a sua letra.
182. A autonomia local encontra-se balizada: pela CRP e pela Lei, pelos princípios que enformam a atividade administrativa, em especial, no caso, o princípio da legalidade.
183. Também não confere ao “poder local” “imunidade” ao controlo externo da legalidade financeira.
184. E o controlo externo da legalidade financeira cabe, também nos termos da CRP (artigos 209.º e 214.º) e da LOPTC, ao Tribunal de Contas, controlo a que as autarquias se encontram sujeitas, cabendo ao TdC apreciar, nomeadamente, se os contratos celebrados pelas freguesias relativos a endividamento/recurso ao crédito cumprem a lei e, portanto, pode pôr em causa a “interpretação” que as autarquias façam das normas aplicáveis.
185. Em especial, quando essa interpretação não encontra, na letra da lei, o mínimo de correspondência e é, até, contrária, ao que se encontra claramente consignado na mesma.
186. Assim que, quanto ao FFF, não colhe a tese defendida nas alegações, como explicitado supra. E, no mais, não há, na lei, acolhimento para as tomadas de posição adotadas.
187. Mais deve ser referido que em local algum o relato se pronuncia sobre a estrutura das receitas das freguesias, o impacto da descentralização, a natureza dos contratos interadministrativos ou a previsibilidade das transferências, pelo menos com o intuito que as alegações querem fazer crer para conferir às matérias abordadas no relato uma “complexidade” que não têm, porquanto resultam de forma clara da lei.
188. Certo é, porém, que nada é referido, nas alegações, quanto a qualquer interpretação ou parecer que permitisse aos alegantes celebrar um contrato, com o prazo (que ultrapassa o ano

económico), possibilidade de renovação (e durabilidade no tempo, chegando até 2025), finalidade (também para investimento) e prestação de garantia, através de subscrição de livrança.

189. Quando a lei veda tal possibilidade, de forma imperativa e límpida.
190. Resta, ainda, abordar a questão colocada nas alegações apresentadas nos contraditórios pessoais, quanto ao facto de *“o ato em causa”* (supõe-se que a deliberação sobre a contratação do empréstimo) *“não consubstanciar uma decisão individual”*, mas uma deliberação de um órgão colegial – o executivo e o deliberativo.
191. E que, o mero facto de haver uma participação individual, não gera imediatamente uma conduta censurável.
192. Acontece que a “decisão” (deliberação) sobre a contratação de empréstimos era competência do órgão executivo⁴⁹. E, da leitura da ata da reunião respetiva, retira-se que a deliberação foi “unânime”.
193. Quanto à AFMP, este órgão ratificou o “empréstimo”, muito posteriormente, já o contrato se encontrava plenamente em vigor, e mesmo assim com o voto de vencido já mencionado.
194. Referem os alegantes ter decidido com base em informação técnica (que não ficou demonstrado existir), no quadro do exercício de funções políticas (note-se que ao deliberar no seio de um órgão de uma autarquia local, um eleito local está a exercer a função administrativa, não a política), sem domínio técnico especializado (um eleito local, tem de estar minimamente preparado, inclusive conhecer a lei, ou solicitar parecer técnico, o que não se comprovou ter sucedido).
195. A jurisprudência do TdC, considera que *“a impreparação dos responsáveis pela gestão e administração pública não pode nem deve ser argumento excludente da responsabilidade das suas decisões”*⁵⁰, ao contrário do que entendem os alegantes.

⁴⁹ Note-se que, habitualmente, é necessária autorização prévia do órgão deliberativo, mas a Lei n.º 12/2020, excecionalmente, para o período de pandemia prescindiu dessa autorização prévia, devendo ser apenas ratificado pelo órgão deliberativo. No caso, a deliberação do executivo foi tomada em 27.05.2020 e apenas foi ratificada pela AFMP em 22.10.2020.

⁵⁰ Acórdão n.º 8/2010 – 3.ª Secção.

196. Assim como a atuação com base em eventuais “pareceres técnicos” não é, por si só, excludente de responsabilidade⁵¹, exigindo-se uma atitude crítica e pró-ativa, para mais não existindo pareceres e assumindo os eventuais responsáveis desconhecimento das matérias.

197. Assim, quanto à requerida “relevação da responsabilidade” dos envolvidos, dados os contornos:

- ✓ A não complexidade das questões jurídicas em causa.
- ✓ A clareza das normas jurídicas aplicáveis, que os alegantes demonstraram conhecer.
- ✓ O facto de os alegantes, no momento da contratação, em 2020, já serem “eleitos” desde 2017 e, consequentemente, já lhes ser mesmo exigível conhecimento da legislação sobre endividamento das freguesias.
- ✓ E, se não o detinham, deveriam munir-se de parecer técnico adequado, o que, solicitados a demonstrar ter, não demonstraram, enviando um parecer cujo objeto em nada se enquadrava com o objeto da ARF nem datava de momento anterior à tomada de decisão.
- ✓ Apesar de se tratar de um ano excecional, de pandemia, as leis excecionais do estado de emergência não alteraram o regime aplicável, apenas aligeiraram o regime da autorização prévia dos empréstimos pelas assembleias de freguesia, o que era do conhecimento dos alegantes, que utilizaram esse regime excecional.
- ✓ E, muito após o ano da pandemia (até 2023, com total amortização em 2025), continuou a renovar-se o contrato em causa.
- ✓ As alegações nada referem quanto: à (im)possibilidade de contratação de empréstimos que não revistam a natureza de curto prazo, que não possam ser objeto de renovação, titulados por livrança, o que é proibido claramente, e que não podem ser contraídos para fins de investimento.
- ✓ Não revelando cuidado e diligência que permitam afirmar existir uma “negligência leve”, por forma a ser-lhes relevada a (eventual) responsabilidade financeira sancionatória pela 2.ª Secção.
- ✓ A sua culpa será, assim, melhor apreciada noutra sede deste Tribunal.

⁵¹ Acórdão n.º 28/2020 – 3.ª Secção.

VII. CONCLUSÕES

198. Assim, e concluindo:

- 1º) O presente processo de ARF teve a sua génese numa exposição relativa à União de Freguesias de Moscavide e Portela-Loures, referindo, nomeadamente a matéria da contração de empréstimos.
- 2º) Tal denúncia deu lugar à abertura do PD n.º 128/2021, no qual se apuraram indícios da existência de eventuais infrações financeiras no âmbito da celebração de um contrato de abertura de crédito em conta corrente, no valor de 200 000 €, que violaria o artigo 55.º, do RFALEI.
- 3º) Constatou-se que o contrato foi celebrado em 03.06.2020, pelo prazo de um ano, sucessivamente renovável, caucionado por livrança, para fazer face a dificuldades de tesouraria e a investimento e, ainda, que o FFF foi calculado levando em conta os valores decorrentes dos acordos de execução celebrados com o Município no âmbito da delegação de competências definida por lei.
- 4º) O recurso ao crédito pelas autarquias encontra-se tipificado na lei, tal como o seu regime, sendo que os artigos 23.º, n.º 1, alínea h) e 55.º do RFALEI, só permitem que as freguesias contratem empréstimos ou aberturas de crédito de curto prazo, que devem ser amortizados até ao final do exercício económico (31 de dezembro) em que foram contratados, sendo ilegal a celebração do contrato por um ano, tal como as suas renovações (violados os n.ºs 1 e 7 do artigo 55.º do RFALEI).
- 5º) É vedado às freguesias a subscrição de livranças, pelo que não podia ter sido prestada tal garantia, como foi, em violação do n.º 7 do artigo 55.º do RFALEI.
- 6º) A única garantia e limite dos empréstimos é o FFF, sendo que, no seu cálculo não podiam levar-se em conta os valores recebidos no âmbito dos acordos de execução (violação dos artigos 36.º a 38.º e n.º 5 do artigo 55.º do RFALEI).

- 7º) Os empréstimos e aberturas de crédito das freguesias só podem ser contratados, para fazer face a dificuldades de tesouraria, pelo que não podia prever-se como sua finalidade também o investimento (violação do n.º 5 do artigo 55.º do RFALEI).
- 8º) A UFMP, celebrou um contrato ilegal por afrontar o artigo 23.º, n.º 1, alínea h), os n.ºs 1, 4, 5, 6 e 7 do artigo 55.º e os artigos 36.º e 38.º, do RFALEI.
- 9º) Nos termos das disposições conjugadas dos artigos 4.º, n.º 2, do RFALEI e 59.º, n.º 2, alínea c), do RJAL e 161.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo (CPA), a deliberação que aprovou a presente contratação é nula, tal como o contrato celebrado.
- 10º) Tais violações são suscetíveis de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e d) e f), da LOPTC, sendo eventuais responsáveis os membros do órgão executivo da UFMP.
- 11º) Após análise das alegações apresentadas em sede de contraditório, nada foi referido pelos alegantes que pusesse em causa as conclusões a que se chegou.

VIII. EMOLUMENTOS

199. São devidos emolumentos pela União de Freguesias de Moscavide e Portela-Loures, nos termos do artigo 2.º, e do n.º 1 dos artigos 10.º e 11.º, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas⁵², no montante global de cinco mil setecentos e trinta e oito euros e oitenta e cinco cêntimos (5 738,85€), conforme ficha anexa.

IX. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

200. Ao abrigo do n.º 1 do artigo 136.º, do RTC, o projeto de relatório foi enviado ao Ministério Público, tendo este emitido parecer de concordância, reservando-se *“para momento posterior oportuno, uma análise mais aprofundada às circunstâncias factuais, legais, objetivas e subjetivas da situação indiciada para verificar se estão reunidos todos os pressupostos que*

⁵² Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31.05., alterado pelas Leis n.ºs 139/99, de 28.08 e 3-B/2000, de 04.04.

determinem ou possibilitem a efetivação da responsabilidade financeira dos indigitados responsáveis.”

X. DECISÃO

201. Os juízes da 2.^a Secção, em Subsecção, deliberam, face ao que antecede e nos termos da alínea a), do n.º 2, do artigo 78.º da Lei n.º 98/97, de 26.08., o seguinte:

- 1º. Aprovar o presente relatório, bem como o mapa das infrações financeiras Anexo, que dele faz parte integrante.
- 2º. Fixar os emolumentos devidos pela União de Freguesias de Moscavide e Portela-Loures em cinco mil setecentos e trinta e oito euros e oitenta e cinco cêntimos (5 738,85€), ao abrigo do n.º 1 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31.05., com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28.08., e pela Lei n.º 3-B/2000, de 04.04.
- 3º. Remeter cópia deste relatório:
 - 3.1. Ao Senhor Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território.
 - 3.2. Ao Senhor Presidente da Junta da União de Freguesias de Moscavide e Portela-Loures.
 - 3.3. Aos visados no âmbito deste relatório.
- 4º. Remeter cópia do mesmo ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 1 do artigo 57.º da LOPTC.
- 5º. Após as comunicações e notificações necessárias, publicar o Relatório na página da Internet do Tribunal de Contas, salvaguardando os dados pessoais nele contidos.

Tribunal de Contas, 3 de junho de 2026

A Juíza Conselheira Relatora

(Sofia David)

Os Juízes Conselheiros Adjuntos

(Maria da Luz Carmesim Pedroso Faria)

(Luís Cracel Viana)



ANEXO I - MAPA DAS RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS

Apuramento de Responsabilidade Financeira						
Pontos do relatório	Descrição dos Factos	Normas Violadas	Valores	Responsáveis	Responsabilidade reintegratória:	Responsabilidade Sancionatória:
§ 18, 20, 35, 42, 44, 59 a 63, 87 e 88	Em 03.06.2020 foi outorgado, entre a UFMP e a "A", um "Contrato de abertura de crédito" no valor de 200 000 €, para apoio à tesouraria e/ou apoio a investimento	Artigos. 23.º, n.º, alínea h), 55.º, n.ºs 1, 4, 5, 6, 7, 36.º a 38.º, do RFALEI; Artigos 4.º, n.º 2, do RFALEI e 59.º e n.º 2, alínea c), do RJAL	Entre 2 550 € e 18 360 €	2020 • "B" • "C" • "D" • "E" 2021/2025 • "B" • "C" • "D" • "E" • "F"	n.a.	Artigo 65.º, n.º 1, alínea b), d) e f) da LOPTC.
§ 22, 25, 26 a 29, 43, 44, 48, 54 a 58 e 66 a 71	O crédito era concedido por 12 meses a contar da data do contrato, podendo ser, e foi, objeto de renovação por vários anos. Não tendo sido amortizado até ao final do ano económico em que foi contratado. Deixando de se tratar de dívida de curto prazo (flutuante) para passar a dívida de fundada.					Artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e d), da LOPTC
§ 23, 47 e 72 a 74	O contrato foi garantido com livrança					Artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e d), da LOPTC
§ 30, 45, 46 e 75 a 85	A UFMP incluiu, no cálculo do Fundo de Financiamento da Freguesia (FFF) os valores relativos aos "acordos de execução" celebrados no âmbito do processo de transferência de competências dos municípios para a freguesia, empolando dessa forma, esse valor e o limite de endividamento de curto prazo.					Artigo 65.º, n.º 1, alíneas b), d), da LOPTC



ANEXO II – SÍNTESE DOS EXTRATOS DE CONTA

ANO 2020					ANO 2021					ANO 2022					ANO 2023					ANO 2024					ANO 2025				
CONTA CORRENTE CAUCIONADA Contrato n.º51010392846					CONTA CORRENTE CAUCIONADA					CONTA CORRENTE CAUCIONADA					CONTA CORRENTE CAUCIONADA					CONTA CORRENTE CAUCIONADA					CONTA CORRENTE CAUCIONADA				
2020	Créditos	Débitos	Descritivo	OBSERVAÇÕES	2021	Créditos	Débitos	Descritivo	OBSERVAÇÕES	2022	Créditos	Débitos	Descritivo	OBSERVAÇÕES	2023	Créditos	Débitos	Descritivo	OBSERVAÇÕES	2024	Créditos	Débitos	Descritivo	OBSERVAÇÕES	2025	Créditos	Débitos	Descritivo	OBSERVAÇÕES
05/06/2020	20 000,00 €				03/01/2021		467,76 €	Prest		20/01/2022		461,84 €	Prest		04/02/2023		1 773,99 €	LiqParc		16/01/2024		250,00 €	LiqParc		07/01/2025		43,73 €	LiqParc	
15/06/2020	60 000,00 €				05/02/2021		454,66 €	LiqParc		20/01/2022		18,33 €	Com Rec Val Dívida		04/02/2023		1 449,99 €	LiqParc	1 001,35 €	Com Rec Val Dívida	26/01/2024		455,06 €	LiqParc		21/01/2025		136 999,99 €	LiqParc
19/06/2020	60 000,00 €				05/02/2021		0,01 €	Comissão		20/01/2022		18,94 €	Com Rec Val Dívida		15/02/2023		1 000,00 €	LiqParc		15/04/2024		8 514,91 €	LiqParc		23/01/2025		899,92 €	LiqParc	
23/06/2020	20 000,00 €				12/02/2021		19,13 €	LiqParc		20/01/2022		474,90 €	Prest		17/02/2023		1 000,00 €	LiqParc		15/05/2024		30 068,70 €	LiqParc		30/01/2025		63,90 €	LiqParc	
30/06/2020	20 000,00 €				12/02/2021		0,01 €	Comissão		20/01/2022		15,00 €	Comissão		24/03/2023		2 933,88 €	LiqParc		16/05/2024		195,82 €	LiqParc		05/02/2025		2 606,79 €	LiqParc	
30/06/2020	20 000,00 €				26/02/2021		14,98 €	Comissão		20/01/2022		15,00 €	Comissão		28/03/2023		953,87 €	LiqParc		20/05/2024		332,00 €	LiqParc		17/02/2025		320,93 €	LiqParc	
03/07/2020		391,65 €	Prest		28/02/2021		0,01 €	Comissão		31/01/2022		15,00 €	Comissão		03/04/2023		965,00 €	LiqParc		28/05/2024		1 163,16 €	LiqParc		21/02/2025		49,74 €	LiqParc	
31/07/2020		15,00 €	Comissão		04/03/2021		427,85 €	Prest		01/02/2022		473,61 €	Prest		13/04/2023		1 000,00 €	LiqParc		04/06/2024		270,70 €	LiqParc		28/04/2025		2 499,99 €	LiqParc	
03/08/2020		473,61 €	Prest		04/03/2021		0,04 €	Comissão		28/02/2022		15,00 €	Comissão		20/04/2023		999,99 €	LiqParc		06/06/2024		10,88 €	LiqParc		16/05/2025		7 160,22 €	LiqParc	
31/08/2020		15,00 €	Comissão		26/03/2021		14,95 €	Comissão		03/03/2022		144,97 €	LiqParc		27/04/2023		153,87 €	LiqParc		16/07/2024		56,91 €	LiqParc		28/05/2025		2 499,99 €	LiqParc	
03/09/2020		473,61 €	Prest		31/03/2021		0,01 €	Comissão		04/03/2022		12,00 €	Com Rec Val Dívida		11/05/2023		480,01 €	LiqParc		29/07/2024		955,81 €	LiqParc		17/07/2025		2 093,04 €	LiqParc	
30/09/2020		15,00 €	Comissão		05/04/2021		473,78 €	Prest		04/03/2022		282,86 €	LiqParc		29/05/2023		150,00 €	LiqParc		28/08/2024		918,88 €	LiqParc						
03/10/2020		458,33 €	Prest		05/04/2021		14,99 €	Comissão		31/03/2022		15,00 €	Comissão		09/06/2023		933,86 €	LiqParc		11/09/2024		1 957,23 €	LiqParc						
30/10/2020		15,00 €	Comissão		30/04/2021		15,00 €	Comissão		03/04/2022		473,61 €	Prest		27/06/2023		453,88 €	LiqParc		10/10/2024		5 261,96 €	LiqParc						
03/11/2020		347,12 €	Prest		03/05/2021		366,22 €	LiqParc		30/04/2022		15,00 €	Comissão		14/07/2023		2 446,00 €	LiqParc		12/12/2024		321,00 €	LiqParc						
06/11/2020		126,56 €	LiqParc		04/05/2021		12,00 €	Com Rec Val Dívida		03/05/2022		458,33 €	Prest		29/11/2023		212,99 €	LiqParc				200 000,00 €	50 753,02 €						
30/11/2020		15,00 €	Comissão		04/05/2021		92,13 €	LiqParc		18/05/2022		(200 000,00)		Amortização do crédito	11/12/2023		130,00 €	LiqParc											
03/12/2020		458,33 €	Prest		31/05/2021		15,00 €	Comissão		19/05/2022		20 000,00 €					200 000,00 €	16 037,33 €											
04/12/2020		(20 000,00 €)			03/06/2021		334,74 €	LiqParc		19/05/2022		20 000,00 €																	
18/12/2020		20 000,00 €			03/06/2021		1 000,00 €	Com Renovação CCC	Ren contrato	19/05/2022		20 000,00 €																	
31/12/2020			15,00 €	Comissão	08/06/2021		138,96 €	LiqParc		19/05/2022		20 000,00 €																	
		200 000,00 €	2 819,21 €		08/06/2021		12,00 €	Comissão		19/05/2022		20 000,00 €																	
					02/07/2021		15,00 €	Comissão		20/05/2022		80 000,00 €																	
					03/07/2021		150,97 €	LiqParc		23/05/2022		20 000,00 €																	
					06/07/2021		307,51 €	LiqParc		31/05/2022		15,00 €	Comissão																
					06/07/2021		12,29 €	Comissão		03/06/2022		304,40 €	LiqParc																
					31/07/2021		15,00 €	Comissão		03/06/2022		900,00 €	Com Renovação CCC	Ren contrato															
					03/08/2021		51,34 €	LiqParc		06/06/2022		156,78 €	LiqParc																
					10/08/2021		422,74 €	LiqParc		06/06/2022		12,00 €	Com Rec Val Dívida																
					31/08/2021		15,00 €	Comissão		30/06/2022		20,00 €	Comissão																
					03/09/2021		99,24 €	LiqParc		03/07/2022		458,33 €	Prest																
					06/09/2021		374,55 €	LiqParc		31/07/2022		20,00 €	Comissão																
					06/09/2021		14,97 €	Comissão		03/08/2022		473,61 €	Prest																
					01/10/2021		15,00 €	Comissão		31/08/2022		17,49 €	Comissão																
					03/10/2021		458,33 €	Prest		06/09/2022		2,51 €	Comissão																
					31/10/2021		15,00 €	Comissão		07/09/2022		473,91 €	Prest																
					03/11/2021		86,14 €	LiqParc		30/09/2022		20,00 €	Comissão																
					05/11/2021		387,59 €	LiqParc		03/10/2022		140,62 €	LiqParc																
					05/11/2021		15,50 €	Comissão		03/10/2022		317,72 €	LiqParc																
					03/12/2021		1 000,00 €	Com Renovação CCC	Ren contrato	18/10/2022		(160 000,00 €)		Amortização do crédito															
							200 000,00 €	7 330,41 €		19/10/2022		20 000,00 €																	
										31/10/2022		20,00 €	Comissão																
										03/11/2022		395,09 €	Prest																
										04/11/2022		140 000,00 €																	
										30/11/2022		20,00 €	Comissão																
										03/12/2022		177,40 €	LiqParc																
												200 000,00 €	6 241,76 €																