



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

Transitada em julgado

Processo n.º 3 JRF 2015

SENTENÇA N.º 9/2015

Em processo jurisdicional de responsabilidade financeira sancionatória, e ao abrigo do disposto nos artigos 57.º, 58.º n.ºs 1 e 3, 65.º, 67.º, 79.º, n.º 2, e 89.º e segs. da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (LOPTC), o Ministério Público (MP) requereu o julgamento de:

Teresa Catarina Pereira Maia, residente na Praceta Augusto Costa, n.º 14 – 6.º Esq. 2000-212 Santarém,

Imputando-lhe a prática de três infracções por, respectivamente:

- Utilização de empréstimo público em finalidade diversa da legalmente prevista;
- Violação das normas sobre assunção, autorização de despesa pública; e
- Execução de contrato gerador de dívida pública fundada, sem a sujeição a fiscalização prévia do Tribunal de Contas

Pede a condenação na multa de 25 UC por cada uma destas infracções, cometidas de forma negligente.

Na contestação, a demandada defende, em síntese, não estarem preenchidos os tipos legais destas infracções e, por isso, dever este processo ser julgado improcedente ou, caso assim não se entenda, deve ser relevada a responsabilidade financeira sancionatória.

II – FUNDAMENTAÇÃO

A – Os factos apurados

1. A demandada integrou a Câmara Municipal de Santarém, na qualidade de vereadora,



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

no mandato autárquico de 2009-2013.

2. Auferia a remuneração mensal líquida de 2.267,82 euros.
3. O Tribunal de Contas realizou em 2013-2014, uma auditoria para apuramento de responsabilidades financeiras no âmbito do contrato de "Abertura de Crédito de Curto Prazo no Regime de Conta Corrente", celebrado em 22.12.2010, entre o Município de Santarém e a Caixa Geral de Depósitos, S.A. (CGD).
4. O relatório final da auditoria, registado, sob o n.º 4/2014 - ARF - 1ª Secção, foi aprovado em Subsecção da 1ª Secção, no dia 8 de julho de 2014, e subsequentemente remetido ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos dos artigos 57.º, n.º 1, e 77.º, n.º 2, alínea d), da lei n.º 98/97, de 28 de agosto (lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas - LOPTC).
5. Um dos indigitados responsáveis requereu o pagamento voluntário das respetivas multas, em prestações, ao abrigo do disposto nos artigos 65.º, n.º 3, da LOPTC.
6. O Município de Santarém celebrou, em 22.12.2010, com a Caixa Geral de Depósitos, um contrato de "Abertura de Crédito de Curto Prazo no Regime de Conta Corrente", no montante de € 2.150.000,00, pelo prazo de 1 ano – fls. 12v.º e 14; 27 a 30 do processo n.º 4/2013. 1.ª secção - ARF .
7. Nos termos das cláusulas 1.ª e 3.ª, a Caixa Geral de Depósitos S.A., concederia ao Município de Santarém um crédito com o limite de € 2.150.000,00, para apoio à tesouraria.
8. Em 5.01.2011, a Caixa Geral de Depósitos, S.A. creditou na conta do Município o valor total do empréstimo – fls. 65 do processo n.º 4/2013. 1.ª secção - ARF.
9. Nos termos da cláusula 4.ª o contrato deveria ser integralmente amortizado até 31.12.2011.



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

-
10. Durante o ano de 2011, o Município pagou à Caixa Geral de Depósitos, S.A., a título de juros e comissões, o montante total de € 102.658,44 (€102.583,31 a título de juros e € 75,13 a título de comissões).
11. Em 30.12.2011, o Município de Santarém remeteu ao Tribunal de Contas cópia do referido contrato mas não foi aberto processo de fiscalização prévia em virtude de o Município não ter satisfeito o pedido dos serviços de apoio do TC do (DECOP/UAT.IV), envio dos documentos de que resultasse efetivamente o aumento de dívida fundada, por não amortização do empréstimo de curto prazo em 31.12.2011 – fls. 24 a 30 do processo n.º 4/2013. 1.ª secção - ARF.
12. O montante do empréstimo apenas foi amortizado em 02.03.2012.
13. A demandada, ao abrigo da delegação de competências conferida pelo Presidente da Câmara Municipal através dos Despachos n.ºs. 81-P e 82-P, de 2.09.2010 e 150-P, de 5.12.2011, e 208-P, de 19.7.2012, procedeu, no âmbito da execução do contrato de empréstimo, à autorização e efectivação dos seguintes pagamentos, a título de juros, comissões e amortizações de capital, no total de 2.192.749,66 euros:
- Através da Ordem de Pagamento n.º 523/2012, de 27.01.2012, efetuada em 30.1.2012, o montante de 6,90 euros (a título de comissão do empréstimo) – doc. de fls. 121, do processo de auditoria n.º 4/2013, 1.ª secção - ARF;
 - Através da Ordem de Pagamento n.º 524/2012, de 27.1.2012, efetivada em 30.1.2012, o montante de 9.670,31 euros (a título de juros) - doc. de fls. 123, do processo de auditoria n.º 4/2013, 1.ª secção - ARF;
 - Através da Ordem de Pagamento n.º 1788/2012, de 01.03.2012, efetivado em 2.3.2012, no montante de 2.150.000,00 euros (a título de amortização de capital - doc. de fls. 125, do processo de auditoria n.º 4/2013, 1.ª secção - ARF;
 - Através de Ordem de Pagamento n.º 6539/2012, de 16.08.2012, efetivado em



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

-
- 17.08.2012, no montante de 33.072,45 euros (a título de juros moratórios) - doc. de fls. 53 e 127, do processo de auditoria n.º 4/2013, 1.ª secção - ARF;
14. Durante o ano de 2011 – período de execução anual contratualizada -, o Município pagou à CGD, a título de juros e comissões, o montante total de €102.658,44 - doc. de fls. 67 e ss., do processo de auditoria n.º 4/2013, 1.ª secção - ARF;
15. Em virtude de constrangimentos orçamentais motivados pela crise financeira, supervenientes à assinatura do contrato e impostos ao Município, mas, por ofício de ref.ª 150223, datado de 30-12-2011, a Câmara Municipal de Santarém informou o Tribunal de Contas quanto à impossibilidade do cumprimento integral do contrato de empréstimo até 31-12-2011 – docs. de fls. 9 e seguintes, 24 e ss. e 49 e ss., do processo de auditoria n.º 4/2013, 1.ª secção - ARF;
16. Ciente das dificuldades do Município, a CGD remeteu-lhe, em 19-01-2012, um ofício a conceder-lhe «uma moratória para pagamento dos encargos de capital relativos ao empréstimo em assunto, até 01-03-2012» - doc. de fls. 46 e 126 do processo de auditoria n.º 4/2013, 1.ª secção - ARF;
17. Desse ofício foi dado conhecimento ao Tribunal de Contas, pelo ofício de ref.ª 150007, de 26-01-2012 – doc. de fls. 42 a 46, do processo de auditoria n.º 4/2013, 1.ª secção - ARF;
18. Em 29-02-2012, a CGD remeteu novo ofício ao Município, reiterando a moratória até 01-03-2012, com indicação de uma sobretaxa de mora de 4% ao ano (doc. de fls. 52 do processo de auditoria n.º 4/2013, 1.ª secção - ARF;
19. Do que foi dado conhecimento ao Tribunal de Contas, pelo ofício de ref.ª 100235, de 26-11-2012 - do processo de auditoria n.º 4/2013, 1.ª secção - ARF;

**

A prova dos factos 1.º a 13.º assenta nos seguintes documentos:



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

-
- Contrato de abertura de crédito de fls. 2 a 5 do processo de auditoria n.º 4/2013 (ARF);
 - Relatório da 1.ª secção n.º 4/2014, de 8 de Julho, de fls. 328 a 353, do mesmo processo;
 - Notas de lançamento e guias de recebimento da quantia mutuada, no anexo I do ofício do Município de Santarém n.º 3972, de 20-3-2013 – fls. 53-55 e 65-66 do mesmo processo de auditoria;
 - Ordens de pagamento de fls. 67 a 128 do referido processo. A matéria do facto 13.º está igualmente confessada nos art.ºs 20.º a 25.º da contestação.

Os factos provados assentam ainda nas declarações da própria demandada nos dois testemunhos ouvidos em audiência. O primeiro do director do departamento de administração e contabilidade – Hugo da Costa – e o segundo do chefe da divisão de finanças do mesmo município.

**

Não se provou que:

- O empréstimo dos autos se convertera em empréstimo de médio e longo prazo e, por isso, em dívida fundada;
- O montante do empréstimo acabou por ser utilizado para financiar o défice orçamental;
- A demandada tenha agido voluntária, livre e conscientemente, sem o devido cuidado inerente aos seus deveres funcionais;
- A demandada não tenha zelado pelo escrupuloso cumprimento das normas legais atinentes à autorização e pagamento das despesas públicas;
- A demandada não tenha agido com o cuidado e a prudência que lhe eram exigíveis.

Do conjunto de todos os meios de prova constantes do autos e dos produzidos em



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

—
audiência, pelas duas testemunhas inquiridas, não se provaram estes factos constantes do requerimento inicial. O próprio MP, nas suas alegações de facto e de direito, reconheceu que o caso em discussão se deveu à quebra significativa da receita municipal, devido à crise financeira e que teve efeitos em cascata.

**

B – O direito

1. Enquadramento legal

Nos termos do artigo 38.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro (Lei das Finanças Locais), sobre o regime de crédito:

- 1 - Os municípios podem contrair empréstimos e utilizar aberturas de crédito junto de quaisquer instituições autorizadas por lei a conceder crédito, bem como emitir obrigações e celebrar contratos de locação financeira, nos termos da lei.*
- 2 - Os empréstimos e a utilização de aberturas de crédito que, para efeitos da presente lei são designados por empréstimos, são obrigatoriamente denominados em euros e podem ser a curto prazo, com maturidade até 1 ano, a médio prazo, com maturidade entre 1 e 10 anos, e de longo prazo, com maturidade superior a 10 anos.*
- 3 - Os empréstimos a curto prazo são contraídos apenas para ocorrer a dificuldades de tesouraria, devendo ser amortizados no prazo máximo de um ano após a sua contracção.*
- 4 - Os empréstimos a médio e longo prazos podem ser contraídos para aplicação em investimentos, os quais devem estar devidamente identificados no respectivo contrato, ou ainda para proceder ao saneamento ou ao reequilíbrio financeiro dos municípios.*
- 5 - Os empréstimos de médio ou longo prazo têm um prazo de vencimento adequado à natureza das operações que visam financiar, não podendo, em caso algum, exceder a vida útil do respectivo investimento.*
- 6 - O pedido de autorização à assembleia municipal para a contracção de empréstimos de médio e longo prazos é obrigatoriamente acompanhado de informação sobre as condições praticadas em, pelo menos, três instituições de crédito, bem como de mapa demonstrativo da capacidade de endividamento do município.*
- 7 - A aprovação de empréstimos a curto prazo pode ser deliberada pela assembleia municipal, na sua sessão anual de aprovação do orçamento, para todos os empréstimos que o município venha a contrair durante o período de vigência do orçamento.*
- 8 - Sempre que os efeitos da celebração de um contrato de empréstimo se mantenham ao longo de dois ou mais mandatos, deve aquele ser objecto de aprovação por maioria absoluta dos membros da assembleia municipal em efectividade de funções.*



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

.....

Compete à câmara municipal, no que respeita às suas relações com outros órgãos autárquicos apresentar à assembleia municipal propostas e pedidos de autorização, designadamente em relação às matérias constantes dos n.ºs 2 a 4 do artigo 53.º, nos termos do art.º 64.º, n.º 6, al. a), da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, com a redacção introduzida pela Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro.

Ao abrigo do artigo 69.º da mesma lei, sobre distribuição de funções:

- 1 - *O presidente da câmara é coadjuvado pelos vereadores no exercício da sua competência e no da própria câmara, podendo incumbi-los de tarefas específicas.*
- 2 - ***O presidente da câmara pode delegar ou subdelegar nos vereadores o exercício da sua competência própria ou delegada.***
- 3 - *Nos casos previstos nos números anteriores os vereadores dão ao presidente informação detalhada sobre o desempenho das tarefas de que tenham sido incumbidos ou sobre o exercício da competência que neles tenha sido delegada ou subdelegada.*

Por força do art.º 65.º, n.º 1, da LOPTC, sobre responsabilidades financeiras sancionatórias, o Tribunal de Contas pode aplicar multas nos casos seguintes:

-
- b) *Pela violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos;*

.....

 - f) *Pela utilização de empréstimos públicos em finalidade diversa da legalmente prevista, bem como pela ultrapassagem dos limites legais da capacidade de endividamento;*

.....

 - h) *Pela execução de contratos a que tenha sido recusado o visto ou de contratos que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos;*

2. Da ilicitude

A ilicitude manifesta-se numa afronta à ordem jurídica na sua globalidade através de uma factualidade contrária ao direito ou numa ofensa material a determinados bens jurídicos, neste caso a transparência, concorrência e a boa gestão dos compromissos e da aplicação



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

—
dos dinheiros públicos.

No caso dos autos, a demandada vem acusada de ter violado os artigos 38.º, n.ºs 6 e 7, da Lei das Finanças Locais e 53.º, n.º 2, alínea d), 64.º n.º 6, alínea a), da Lei das Autarquias Locais, e de ter incorrido na prática das seguintes infrações financeiras sancionatórias:

- utilização de empréstimo público em finalidade diversa da legalmente prevista (artigo 65.º, n.º 1, alínea f), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto LOPTC), por violação do disposto no artigo 38.º n.ºs 2, 3 e 4 da LFL);
- violação das normas sobre assunção, autorização de despesa pública (- não amortização do empréstimo no prazo legal e prorrogação do empréstimo com alteração das condições iniciais sem autorização da Assembleia Municipal e da Câmara Municipal - artigo 65.º n.º 1, alínea b) Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (LOPTC), por violação dos artigos 38.º, n.ºs 6 e 7, da LEL e 53.º n.º 2, alínea d), e 64.º, n.º 6, alínea a), ambos da LAL);
- execução de contrato/ato geradores de dívida pública fundada, sem a sujeição e fiscalização prévia do Tribunal de Contas (artigo 65.º n.º 1, alínea h) da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (LOPTC), por violação dos artigos 46.º, n.º 1, alínea a), e 45º n.º 1, da mesma LOPTC).

E por isto o Ministério Público requer a condenação da demandada na multa de 25 UC, correspondente a € 2.550,00 (25 UC x €1 02,00/UC), por cada uma das referidas infrações.

Porém, realizada a audiência de discussão e julgamento, da matéria apurada não resulta provada a prática de nenhuma destas infrações. Ou seja, não se provou que o empréstimo foi utilizado para finalidade diversa da legal, que tenha sido prorrogado com



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

alteração das condições iniciais e a alegada execução de acto ou contrato gerador de dívida pública fundada.

Com efeito, não se provaram factos suficientes para dar como assente que a conduta da demandada preenche, objectivamente, previsão do art.º 65.º, n.º 1, als. b), f) e h), da LOPTC, restando ainda aferir o elemento subjectivo da imputação.

3. Da culpa

Para que exista responsabilidade financeira é necessário que haja culpa na prática dos respectivos factos, nos termos do art.º 61.º, n.º 5, da LOPTC. E a culpa pode ser dolosa ou negligente. O art.º 4.º da Lei n.º 29/87, de 30 de Junho, impõe os seguintes deveres:

No exercício das suas funções, os eleitos locais estão vinculados ao cumprimento dos seguintes princípios:

a) Em matéria de legalidade e direitos dos cidadãos:

- i) Observar escrupulosamente as normas legais e regulamentares aplicáveis aos actos por si praticados ou pelos órgãos a que pertencem;*
- ii) Cumprir e fazer cumprir as normas constitucionais e legais relativas à defesa dos interesses e direitos dos cidadãos no âmbito das suas competências;*
- iii) Actuar com justiça e imparcialidade;*

b) Em matéria de prossecução do interesse público:

- i) Salvaguardar e defender os interesses públicos do Estado e da respectiva autarquia;*
- ii) Respeitar o fim público dos poderes em que se encontram investidos;*
- iii) Não patrocinar interesses particulares, próprios ou de terceiros, de qualquer natureza, quer no exercício das suas funções, quer invocando a qualidade de membro de órgão autárquico;*
- iv) Não intervir em processo administrativo, acto ou contrato de direito público ou privado nem participar na apresentação, discussão ou votação de assuntos em que tenha interesse ou intervenção, por si ou como representante ou gestor de negócios de outra pessoa, ou em que tenha interesse ou intervenção em idênticas qualidades o seu cônjuge, parente ou afim em linha recta ou até ao 2.º grau da linha colateral, bem como qualquer pessoa com quem viva em economia comum;*
- v) Não celebrar com a autarquia qualquer contrato, salvo de adesão;*
- vi) Não usar, para fins de interesse próprio ou de terceiros, informações a que tenha acesso no exercício das suas funções;*

c) Em matéria de funcionamento dos órgãos de que sejam titulares:

- i) Participar nas reuniões ordinárias e extraordinárias dos órgãos autárquicos;*
- ii) Participar em todos os organismos onde estão em representação do município ou da freguesia.*



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

No caso em apreciação, vem alegado, mas não provado que a demandada agiu voluntária, livre e conscientemente, sem o cuidado inerente aos seus deveres funcionais, podendo e devendo ter actuado conforme os preceitos legais.

Por estarmos no âmbito de um direito sancionatório substancialmente de natureza contraordenacional, aplica-se supletivamente a matriz penal substantiva, nomeadamente os conceitos de dolo, negligência e respectivas causas de exclusão. Nos termos do artigo 15.º do Código Penal, age com negligência quem, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz: a) representar como possível a realização de um facto que preenche um tipo de crime mas actuar sem se conformar com essa realização; ou b) Não chegar sequer a representar a possibilidade de realização do facto.

No caso presente, porém, não se provaram os factos integrantes do elemento subjectivo, isto é, que a demandada tenha agido com vontade livre e consciente, sem o devido cuidado inerente aos seus deveres funcionais, que não tenha observado o cuidado e a prudência que lhe eram exigíveis, como ordenadora de despesa pública. Também não resulta assente que a demandada não zelou pelo cumprimento escrupuloso das normas legais sobre autorização e pagamento de despesas públicas modo negligente.

Nesta conformidade, por não preenchimento do elemento objectivo e do elemento subjectivo das infracções de que vem acusada, não é possível imputar à demandada a prática de tais infracções. Com efeito, a moratória concedida pela Caixa Geral de Depósitos na amortização do empréstimo não consistiu numa alteração ou prorrogação do mesmo contrato e daí que não se confirma a transformação desse empréstimo em dívida fundada.



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro

III – DECISÃO

Pelo exposto, julgo a acção improcedente e, por conseguinte, absolvo a demandada do pedido.

Não são devidos emolumentos, nos termos dos art.ºs 15.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio.

Registe e notifique.

Lisboa,

O Juiz Conselheiro

João Aveiro Pereira