



ACÓRDÃO N.º 4/2015 - 3.ª Secção

RO n.º 6-JRF/2014

(P. n.º 16/JRF/2013)

Descritores: Responsabilidade financeira sancionatória/ cúmulo das multas aplicáveis/ contração de empréstimos por parte dos municípios/ prorrogação dos prazos de pagamento de empréstimos/ execução de contrato sem submissão a fiscalização prévia/ dívida fundada.

Sumário:

1. Ao cúmulo das multas não é aplicável o cúmulo jurídico previsto no artigo 77.º do Código Penal;
2. Os pedidos de contração de empréstimos bancários têm que ser submetidos à autorização ou aprovação das respetivas assembleias municipais (n.ºs 6 e 7 do artigo 38.º da LFL/2007);
3. Os pedidos de prorrogação dos prazos de amortização dos empréstimos, na medida em que impliquem modificações aos contratos originários, têm, também, que ser submetidos à autorização ou aprovação das respetivas assembleias municipais (n.ºs 6 e 7 do artigo 38.º da LFL/2007);
4. Aos pedidos de prorrogação dos prazos de amortização dos empréstimos, atenta a sua natureza bilateral, não é aplicável a imposição consubstanciada na obrigatoriedade de tais pedidos terem que ser acompanhados “*de informação sobre as condições praticadas*”



Tribunal de Contas

em, pelo menos, três instituições de crédito” (n.º 6 do artigo 38.º da LFL/2007);

5. Incorre na infração prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, quem, em violação do n.º 6 do artigo 38.º da LFL/2007, assumir e autorizar despesa pública;

6. Incorre na infração prevista na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, quem, em violação do disposto na 1.ª parte da alínea a) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC, executar contrato que não tenha sido submetido a fiscalização prévia quando a tal estava sujeito;

7. A efetivação de pagamentos ilegais no montante de €145.829,83, no quadro de um grau de ilicitude e de culpa próximos do mediano, não permite ao julgador fazer uso dos institutos da relevação da responsabilidade ou da dispensa de pena.



ACÓRDÃO N.º 4/2015 - 3.ª Secção

RO n.º 6-JRF/2014

(P. n.º 16/JRF/2013)

1. RELATÓRIO.

1.1. Manuel António da Luz e Luís Manuel de Carvalho Carito, inconformados com a sentença condenatória da 3.ª Secção deste Tribunal, sob o n.º 9/2014-JRF, desta vieram interpor recurso jurisdicional, concluindo como se segue:

“**A.** Por sentença proferida em 5 de junho de 2014, decidiu o, aliás, Douto Tribunal de Contas absolver o Recorrente Luís Manuel Carvalho Carito da prática da infração p. e p. pelo artigo 65.º, n.º 1, alínea f), da LOPTC, de que vem acusado e condenar os Recorrentes:

- **Manuel António da Luz**, pela prática negligente de infração financeira sancionatória, p.p. pelos artigos 65.º, n.º 1, al. h), por violação dos artigos 45.º, n.º 1, e 46.º, n.º 1, al. a), da LOPTC, na multa de 20UC (vinte unidades de conta), ou seja, (20x102,00) €2.040 (dois mil e quarenta euros);
- **Luís Manuel de Carvalho Carito**, pela prática negligente de duas infrações financeiras sancionatórias, p. e p., respetivamente, pelo artigo 65.º, n.º 1, alínea b), por violação dos artigos 38.º, nºs 6 e 7, da Lei das Finanças Locais, e 53.º, n.º 2, alínea d), e 64.º, n.º 6, alínea a), ambos da Lei das Autarquias Locais, e pelo artigo 65.º, n.º 1, alínea h), por violação dos artigos 45.º, n.º 1, e 46.º, n.º 1, al. a), da LOPTC, na multa de 20 UC (vinte unidades de conta), ou seja, em cúmulo (3X20x102,00) €4080 (quatro mil e oitenta euros).



B. Entenderam os ora Recorrentes não aceitar o menor acerto da decisão tendo interposto recurso da decisão final com fundamento **(i)** nas regras relativas ao concurso; e **(ii)** na não apreciação de elementos probatórios constantes dos autos e na errada qualificação jurídica dos factos dados como provados à matéria de direito aplicável.

Ora,

C. O Douto Tribunal ora recorrido condenou o Recorrente Luís Carvalho Carito pelo cometimento de 2 infrações financeiras sancionatórias de (i) €2,020,00 (...), cada, no total de €4.080,00 (...), procedendo, no fundo, à soma das concretas multas aplicadas à condenação para efeitos de determinação da multa a aplicar ao Recorrente.

D. Sucede, porém, que, ao proceder daquela forma, o Douto Tribunal recorrido não atendeu ao disposto no artigo 77.º do Código Penal, aplicável ao caso em apreço atenta a natureza do processo em causa, nos termos do qual o infrator deve ser (...) “condenado numa única pena. Na medida da pena são considerados, em conjunto, os factos e a personalidade do agente”.

E. Termos em que deve a sentença ora recorrida ser revogada e substituída por outra que determine sanção cabível às infrações imputadas ao Recorrente de acordo com a moldura definida nos termos do artigo 77.º do C.P., ou seja,

- (i)** tendo como limite máximo a soma das multas concretamente aplicadas às várias infrações;
- (ii)** como limite mínimo a mais elevada das penas concretamente aplicadas às várias infrações,



Tribunal de Contas

F. Definindo a sanção concreta a aplicar de acordo com um juízo de gravidade dos factos e tendo em consideração a personalidade do agente.

.....

G. Na douda sentença recorrida, o douto Tribunal a quo deu como provados factos que integram “A. Factos provados” bem como que:

“Não se provou que o montante do empréstimo, a que se refere o artigo 27.º do requerimento inicial, tenha sido utilizado numa finalidade diversa. Também não se provou que o demandado Luís Carito estivesse convicto de que o contrato de abertura de crédito em regime de conta corrente seria amortizado até ao fim do ano civil de 2010”.

O artigo 27.º diz: “O montante do empréstimo acabou por ser utilizado, não para cobrir um défice momentâneo de tesouraria, mas sim para financiar o défice orçamental do Município”.

H. Com base nestes factos mantiveram-se a imputação de duas infrações financeiras sancionatórias.

Concretizando,

I. São elementos constitutivos da infração sancionatória emergente da violação das normas sobre a assunção, autorização de despesa pública, por violação dos artigos 38.º, n.ºs 6 e 7 da Lei das Finanças Locais, e dos artigos 53.º, n.º 2, alínea d), e 64.º, n.º 6, alínea a), da Lei das Autarquias Locais, que:

“6 – O pedido de autorização à assembleia municipal para contração de empréstimos de médio e longo prazos é obrigatoriamente acompanhado da informação sobre as condições



Tribunal de Contas

praticadas em, pelo menos, três instituições de crédito, bem como de mapa demonstrativo 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.”.

J. São elementos constitutivos da infração prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea h) da LOPTC, emergente da violação dos artigos 46.º, n.º 1, alínea a), e 45.º, n.º 1, do mesmo diploma:

“Todos os atos de que resulte o aumento da dívida pública fundada dos serviços e fundos do Estado e das Regiões Autónomas com autonomia administrativa e financeira, e das demais entidades referidas nas alíneas c) a e) do n.º 1 do artigo 2.º, bem como dos atos que modifiquem as condições gerais de empréstimos visados”.

K. Por seu turno, dispõe o n.º 1 do artigo 45.º, que:

“Os atos, contratos e demais instrumentos sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas podem produzir todos os efeitos antes do visto ou da declaração de conformidade, exceto quanto aos pagamentos a que derem causa e sem prejuízo do disposto nos números seguintes.”.

L. Após a correta interpretação de tais preceitos, não podemos deixar de considerar que o julgador da instância *a quo* cometeu um erro de subsunção, nos termos do qual considerou aplicável os referidos artigos às condutas dos Recorrentes.

Vejamos,



M. Quanto à primeira infração imputada ao Recorrente Luís de Carvalho Carito, porque ao contrário do referido na sentença:

- Não se verifica a tipicidade do comportamento imputado ao Recorrente pois o artigo 38.º da LFL não é aplicável a (meras) prorrogações de empréstimos existentes;
- Ainda que assim se não entendesse, o comportamento adotado pelo Recorrente que se traduziu em dar início ao processo de saneamento financeiro e, simultaneamente, prorrogar o empréstimo existente pelo período estritamente necessário à conclusão do processo de saneamento financeiro, foi o único que se afigurava admissível naquelas circunstâncias, pois a alternativa era deixar vencer o empréstimo (com todas as consequências que daí adviriam) e, nessa medida, não existe qualquer violação do dever de diligência que sobre si impendia e, portanto, não é o seu comportamento suscetível de ser qualificável como negligente.

N. Quanto à infração imputada a ambos os Recorrentes, por falta de sujeição de ato gerador de despesa ao Tribunal de Contas, é importante ter presente que à data do vencimento do empréstimo (seja ela considerada no final do ano de 2010 ou a 17 de Janeiro de 2011) já se encontrava pendente o processo de saneamento financeiro e, nessa medida, existia uma expectativa de a situação ser resolvida a muito curto prazo.

O. Sendo pressuposto da efetivação das responsabilidades financeiras sancionatórias a existência de culpa dos recorrentes (artigo 67.º, n.º 2, da LOPTC), para que se possa imputar essa responsabilidade ao agente é necessário que exista a violação de um dever de cuidado que tornasse exigível ao agente que tivesse atuado de outra forma.



P. No caso dos autos, além de relativamente a uma das infrações imputadas não se poder afirmar que o tipo foi objetivamente preenchido, a verdade é que não era exigível aos Recorrentes que tivessem adotado comportamento diverso.

Isto porque,

Q. Como resulta da prova produzida, fizeram tudo o que podiam e estava ao seu alcance (designadamente através da oportuna apresentação de um plano de saneamento financeiro) para regularizar a situação, escapando totalmente ao seu controle o atraso de mais de um ano na aprovação daquele plano.

R. Termos em que se requer a revogação da sentença ora recorrida, substituindo-se a decisão revogada por outra que absolva os Recorrentes por falta de demonstração dos factos relevantes para efeitos de subsunção do seu comportamento a duas infrações financeiras sancionatórias.

Contudo,

S. Caso assim se não entenda e sem conceder, tendo presente que os recorrentes se limitaram a realizar despesa, não padeceria de qualquer ilegalidade formal ou substancial, de acordo com as regras que são prática comum e generalizada na administração pública e que se encontra justificada pelo próprio Recorrente, deveria a sentença proferida em 1.^a instância ter relevado ou, pelo menos, reduzir responsabilidade do Recorrente, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 2 do artigo 64.º da LOPTC.

T. Por último, a Jurisprudência da 3.^a Secção do Tribunal de Contas tem vindo a aceitar, no âmbito da responsabilidade financeira sancionatória, a



aplicação subsidiária dos institutos da dispensa de pena e da atenuação especial de pena previstos nos artigos 72.º, 73.º e 74.º do Código Penal.

U. Ora, no caso concreto, foi provado nos autos da instância *a quo* que:

i) A ilicitude eventualmente emergente da conduta dos agentes estava simultaneamente a ser “compensada” com a promoção do pedido de saneamento que visava amortizar aquele empréstimo, na medida em que nem a Assembleia, nem o Município, nem o Tribunal de Contas podem em algum momento afirmar que existiu uma ocultação do facto de o empréstimo contratado com a CGD ter excedido o prazo inicialmente contratado;

ii) Em que é manifesta a diminuta (se existente) culpa dos agentes pois todos os eventos que o Ministério Público reputa de ilícitos ter-se-iam igualmente verificado caso os Demandados nada tivessem feito, sendo certo que os resultados dessa inércia seriam extremamente mais gravosos;

iii) O contrato encontra-se regularmente inscrito na contabilidade para efeitos de amortização e, nessa medida, o dano já foi reparado;

iv) À dispensa de pena não se opõem quaisquer razões de prevenção especial positiva (relembrando os infratores da existência daquele dever, pois os agentes conhecem-nos e foram agora relembrados deles pela mera existência deste processo); nem fins de prevenção geral negativa (intimidação sobre os agentes para que não voltem a cometer ilícitos, pois certamente não os cometerão, até pela mera existência deste – sobretudo injusto – processo); nem fins de prevenção geral negativa (que não cremos que seja aplicável ao presente caso); e, por último, nem fins de prevenção geral positiva (manutenção e reforço da confiança no ordenamento jurídico).



Assim,

V. Caso se entenda que alguma responsabilidade recai sobre os Demandados, à luz deste preceito e atentas as considerações de justiça formuladas no ponto anterior, os mesmos deveriam ter sido dispensados de qualquer sanção que lhes fosse eventualmente aplicável.

.....

W. Caso assim se não entenda - sem conceder e por mero dever de patrocínio – a aplicar-se qualquer sanção aos ora Recorrentes e atendendo-se às suas reais condições económicas, sempre deverá ser admitido o seu pagamento faseado em quatro prestações trimestrais, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 95.º da LOPTC.

1.2. O Ministério Público emitiu parecer no sentido da improcedência do recurso, concluindo como se segue:

1.ª A LOPTC consagra a **regra do cúmulo material das multas** (artigo 90.º, n.º 2, da LOPTC);

2.ª A não amortização de empréstimo de curto prazo dentro do prazo máximo legal implica a sua conversão em dívida fundada e, conseqüentemente, a obrigatoriedade da sua submissão a visto do Tribunal de Contas (artigos 46.º, n.º 1, alínea a), e 45.º, n.º 1, da LOPTC);

3.ª São legalmente inadmissíveis prorrogações de contratos de curto prazo que impliquem acréscimos de despesa correspondente às novas taxas de juros, bem como a modificação da natureza da dívida pública municipal por aquelas gerada;

4.ª Tal situação viola as normas legais sobre assunção e autorização de despesa pública, integrando ilícito financeiro (artigos 65.º, n.º 1, al. b), da



Tribunal de Contas

LOPTC, aplicável “ex vi” dos artigos 38.º, n.º 6 e 7 da LFL, 53.º, n.º 2, alínea d), e 64.º, n.º 6, al. a), da LAL (vigente à data dos factos);

5.ª A gravidade da situação financeira do Município, já evidente à data dos factos, e a índole das principais funções desempenhadas pelos Demandados, ora Recorrentes, desaconselha a aplicação do instituto da dispensa da pena;

6.ª A douda sentença fez correta aplicação do direito, pelo que deve ser confirmada, julgando-se improcedente o recurso interposto pelos Demandados”.

1.3. Foram colhidos os vistos legais.

2. FUNDAMENTAÇÃO.

2.1. A sentença recorrida deu como assente a seguinte matéria de facto:

“A – Factos provados

1. Os demandados integravam, nos anos de 2009 - 2013, a Câmara Municipal de Portimão, na qualidade de Presidente e Vice-Presidente da Câmara, respetivamente.

2. O Município de Portimão (na qualidade de mutuário) celebrou um contrato de abertura de crédito, em 15JUN2011, com o sindicato bancário constituído pelo Banco BPI, S.A. (nas qualidades de banco organizador, banco creditante e banco agente), Caixa Geral de Depósitos (nas qualidades de banco organizador e banco creditante), Banco Espírito Santo, SA., (nas qualidades de banco organizador e banco creditante). Barclays Bank PLC (nas qualidades de banco organizador e banco creditante).



3. Por força do referido contrato (cláusula 2.^a) os bancos creditantes iriam conceder ao Município uma linha de crédito no montante global máximo de € 76.050.000,00.

4. Esta linha de crédito seria, (nos termos da cláusula 3.^a do contrato) utilizada "(, . .) *na liquidação das dívidas e passivos financeiros do município perante os Bancos creditantes, nomeadamente ao abrigo de contratos de cessão de créditos, acordos de regularização de dívidas comerciais e operações de tesouraria, previstos no Anexo 2 (. . .)*".

5. O **Anexo 2** ao contrato, denominado por "*Dívidas/Passivos a reprogramar ou consolidar*" contempla uma das dívidas, no montante de 3.000.000,00 €, a solver por conta do contrato de abertura de crédito, que era originária de um **contrato de empréstimo de curto prazo**, celebrado em **27JAN2010**, com a CGD, S.A. a que acresceram juros no montante de 24.291,67 euros.

6. Por Acórdão proferido em subsecção da 1.^a Secção, de 21NOV2011, confirmado pelo Acórdão n.º 21/2012 do Plenário da 1.^a Secção, foi recusado o visto ao "Contrato de Abertura de Crédito".

7. O contrato de empréstimo de curto prazo - "Abertura de Crédito em Regime de Conta Corrente", no montante de 3.000.000,00 €, celebrado em 27.01.2010, com a Caixa Geral de Depósitos, SA., tinha um prazo de vigência até 31.12.2010.

8. Tal contrato foi precedido de consulta a 6 instituições de crédito, tendo sido aprovado por deliberação camarária de 27NOV2009 e autorizado por deliberação da Assembleia Municipal de Portimão, de 15DEZ2009.

9. Ao abrigo do contrato supra identificado, o Banco Caixa Geral de Depósitos, SA., concederia ao Município de Portimão um crédito com o limite de € 3.000.000,00, com a finalidade de ocorrer a dificuldades de tesouraria.

10. Em execução do contrato, no dia 11.01.2010, foi disponibilizado na conta do município o valor total de empréstimo, 3.000.000,00 €, tendo sido



Tribunal de Contas

registado contabilisticamente no dia 10 de fevereiro de 2010.

11. Em 31.12.2010, data do termo contratual, o aludido empréstimo ainda não tinha sido amortizado pelo Município de Portimão.

12. O Município de Portimão e a CGD, S.A. consideraram, no entanto, que a amortização deste empréstimo podia ocorrer até 27 de janeiro de 2011, o que, porém, não veio a acontecer pelo menos até 2012, por carência de receitas orçamentais.

13. Nesta sequência, o Vice-Presidente da CMP, Luís Manuel de Carvalho Carito, através de diversos ofícios, solicitou, junto da CGD, S.A. a "prorrogação do prazo de pagamento" do empréstimo, alegando que o empréstimo constava do processo de saneamento financeiro do Município, em curso, e no qual a CGD, S.A. era parte integrante, e que o Município de Portimão não dispunha de disponibilidade de tesouraria.

14. Assim, o Demandado Luís Manuel de Carvalho Carito solicitou à Caixa Geral de Depósitos as seguintes prorrogações de prazo de pagamento:

- em 14.01.2011, autorizada pela Caixa Geral de Depósitos SA., para o período de 27.01.2011 a 30.04.2011, mediante a aplicação de uma taxa de juro anual fixa de 5,50% e comunicada ao Município em 20.01.2011.

- em 06.04.2011, autorizada pela Caixa Geral de Depósitos SA., para o período de 30.04.2011 a 30.06.2011 mediante a aplicação de uma taxa de juro anual fixa de 6% e comunicada ao Município em 20.04.2011;

- em 07.06.2011, autorizada pela Caixa Geral de Depósitos SA., para o período de 30.06.2011 a 30.09.2011, mediante a aplicação de uma taxa anual fixa de 6% e comunicada ao Município em 24.06.2011;

- em 23.09.2011, autorizada pela Caixa Geral de Depósitos SA., para o período de 30.09.2011 a 15.11.2011 mediante a aplicação de uma taxa de juro anual fixa de 6% e comunicada ao Município em 29.09.2011;



Tribunal de Contas

- em 06.12.2011, autorizada pela Caixa Geral de Depósitos SA., para o período de 15.12.2011 a 31.03.2012 mediante a aplicação de taxa de juro anual fixa de 7,5% e comunicada ao Município em 22.12.2011.

15. O demandado Manuel António da Luz, enquanto Presidente da Câmara Municipal de Portimão, não submeteu à apreciação e aprovação da Assembleia Municipal de Portimão, qualquer proposta de alteração das condições do empréstimo bancário, nem das referidas prorrogações de prazo, como lhe impunham os artigos 38.º n.ºs 6 e 7, da Lei das Finanças Locais, 53.º, n.º 2, alínea d), e 64º n.º 6, alínea a), da LAL.

16. A dívida flutuante, em virtude do incumprimento do contrato de empréstimo, converteu-se em dívida de curto prazo ilegal, e consequentemente, em dívida fundada, pelo menos a partir de 28.01.2011.

17. No ano de 2011, o demandado Luís Manuel de Carvalho Carito, ao abrigo da delegação de competências, procedeu, no âmbito da execução do contrato, à autorização e efetivação de três pagamentos, a título de juros e comissões, no montante de 145.829,83 euros, através das seguintes ordens de pagamento:

- Ordem de pagamento n.º 1081/2011, de 28.01.2011, no montante de 13.197,83 euros, cujo pagamento foi efetivado em 31.01.2011;

- Ordem de pagamento 3581/2011, de 28.04.2011, no montante de 42.628,50 euros, cujo pagamento foi efetivado em 03.05.2011;

- Ordem de pagamento 8540/2011, de 26.10.2011, no montante de 90.003,50 euros, cujo pagamento foi efetivado em 30.12.2011.

18. A execução do contrato de empréstimo, quando o mesmo se havia convertido em empréstimo de médio prazo, e logo, em dívida pública fundada, sem prévia submissão a visto do Tribunal de Contas, violou o disposto no artigo 45.º, n.º 1, conjugado com a alínea c) do n.º 1 do artigo 2.º da LOPTC.



Tribunal de Contas

19. Por despacho de 19.10.2009, do Presidente da Câmara Municipal de Portimão, com conhecimento à CMP (reunião de 19.10.2009) foi atribuída competência ao Vice-Presidente Luís Manuel de Carvalho Carito, para o exercício de funções na área de "Gestão Financeira e Património".

20. E por despacho do Presidente da Câmara Municipal, levado ao conhecimento da Câmara Municipal, em 28.10.2009, nos termos do artigo 69.º, n.º 2, da LAL, delegou em vários vereadores, incluindo o supra identificado Vice-Presidente, todas as competências próprias, quer as previstas no artigo 68.º da LAL, quer as demais legalmente.

21. A Assembleia Municipal de Portimão não autorizou o empréstimo nem as alterações das suas condições gerais (taxas de juro e prazos de vigência);

22. O demandado Manuel António da Luz não remeteu o contrato de empréstimo ao Tribunal de Contas, que, em virtude da sua conversão em dívida fundada, estava sujeito à fiscalização prévia.

23. O demandado Manuel António da Luz, enquanto Presidente da Câmara Municipal, permitiu que o contrato de empréstimo que se converteu em dívida fundada, fosse executado, sem prévia submissão a visto do Tribunal de Contas.

24. Na verdade, embora tendo delegado as competências no Vice-Presidente, não se podia alhear da execução dos contratos celebrados pelo Município, e garantir a sua conformidade legal, nos termos do artigo 68.º, n.º 1, alínea b), da LAL, e art.º 81.º, n.º 4, da LOPTC, em conjugação com o artigo 68.º, n.º 1, alínea b), da Lei das Autarquias Locais (LAL).

25. Os demandados agiram voluntária e conscientemente, sem o devido cuidado e diligência, podendo e devendo ter atuado conforme os preceitos legais aplicáveis indicados, que acabaram por desrespeitar.

26. Em especial, não cuidaram de verificar e garantir que as receitas orçamentais, no período de vigência do contrato de empréstimo, seriam



Tribunal de Contas

suficientes para garantir a amortização do mesmo.

27. O demandado Manuel António da Luz, Presidente da Câmara Municipal, auferia o vencimento mensal líquido de € 1.883,90.

28. O demandado Luís Manuel de Carvalho Carito, vice-presidente da Câmara Municipal, auferia o vencimento mensal líquido de € 1.636,10.

Factos aditados pelos demandados e de conhecimento officioso do Tribunal:

29. À data da celebração do contrato de "Abertura de Crédito, em Regime de Conta Corrente", 27JAN2010, o Segundo Demandado Luís Manuel de Carvalho Carito estava convicto de que o mesmo seria amortizado no prazo nele previsto, isto é, até ao fim daquele ano civil.

30. Apenas no decurso da execução do contrato de "Abertura de Crédito, em Regime de Conta Corrente", isto é, ao longo do ano de 2010, o Município de Portimão se viu impossibilitado de obter os fundos necessários à amortização do referido empréstimo, o que sucedeu quer devido ao surgimento de outros compromissos financeiros não orçamentados, quer por força da insuficiência de receitas face ao orçamentado.

31. Em 21JUL2010, a Câmara Municipal aprovou, por maioria, um Plano de Saneamento Financeiro, deliberando remeter o mesmo à Assembleia Municipal para aprovação;

32. Em 5AGO2010, a Assembleia Municipal aprovou o Plano de Saneamento Financeiro para o Município de Portimão;

33. Em 23NOV2010, considerando a situação de desequilíbrio conjuntural e com vista a realizar uma operação de saneamento financeiro, nos termos do artigo 40.º da Lei das Finanças Locais, foram consultadas instituições bancárias, para a realização de



Tribunal de Contas

empréstimos de médio/longo prazo (12 anos) no valor de €98.000.000,00;

34. Foram recebidas três propostas que deram origem a três contratos, no montante total de € 94.450.000,00.

35. Um desses contratos consistiu no Contrato referido no ponto 6 da Acusação que, conforme referido nos pontos 7, 8 e 9 da Acusação, seria parcialmente utilizado para liquidar o empréstimo referido no ponto 11 da Acusação.

36. Em 24DEZ2010, a Câmara Municipal deliberou contratualizar com todos os bancos os empréstimos, incluindo o empréstimo no valor de € 76.050.000,00, no âmbito do qual seria amortizado o valor de € 3.000.000,00 contratado com a CGD (...);

37. A 16MAR2011, por força da alteração da composição da dívida de € 98.000.000/00 para € 94.500.000/00, o Município de Portimão deliberou:

- i) Revogar a sua deliberação de 24DEZ2010;
- ii) Aprovar as alterações ao estudo sobre a situação financeira do Município e respetivo plano de saneamento financeiro;
- iii) Solicitar à Assembleia Municipal aprovação de novo plano de saneamento;

38. Em 30MAR2011, a Assembleia Municipal aprovou (i) as alterações ao plano de saneamento; e (ii) a contratação de empréstimos;

39. Em 6ABR2011, as cláusulas contratuais foram aprovadas por deliberação da Câmara Municipal;

40. Os contratos foram remetidos ao Tribunal de Contas;

41. Em sessão de 22NOV2011, o Tribunal de Contas recusou o Visto aos três contratos de empréstimo, incluindo o contrato de empréstimo



referido no ponto 6 da Acusação;

42. O Município de Portimão recorreu da Decisão;

43. Em sessão de 13NOV2012, o plenário da 1.^a Secção do Tribunal de Contas confirmou a Decisão anteriormente proferida, tendo recusado o Visto aos três contratos de empréstimo, incluindo o contrato de empréstimo referido no ponto 6 da Acusação.

44. Desde final de 2010, e ao longo de todo o ano de 2011, os limites para o endividamento do Município de Portimão tinham sido excedidos.

Não se provou que o montante do empréstimo, a que se refere o art.º 27.º do requerimento inicial, tenha sido utilizado numa finalidade diversa. Também não se provou que o demandado Luís Carito estivesse convicto de que o contrato de abertura de crédito em regime de conta corrente seria amortizado até ao fim do ano civil de 2010.

2.2. O DIREITO.

2.2.1. Enquadramento.

A)

Em sede de Requerimento Inicial veio o Ministério Público imputar ao Recorrente Manuel António da Luz a prática de 1 (uma) infração financeira sancionatória e ao Recorrente Luís Manuel de Carvalho Carito a prática de 3 (três) infrações financeiras sancionatórias.

Concretamente,

- Ao Recorrente Manuel António da Luz foi imputada a prática de uma



infração financeira sancionatória de execução de contrato/ato gerador de dívida pública fundada, sem sujeição a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, prevista e punida pelo artigo 65.º, n.º 1, alínea h), por violação dos artigos 46.º, n.º 1, alínea a), e 45.º, n.º 1, todos da LOPTC.

- Ao Recorrente Luís Manuel de Carvalho Carito a prática das seguintes infrações financeiras sancionatórias, a saber:

(i) utilização de empréstimo público em finalidade diversa da legalmente prevista, p. e p. pelo artigo 65.º, n.º 1, alínea f), da LOPTC, por violação do disposto no artigo 38.º, n.ºs 2, 3 e 4, da LFL;

(ii) violação das normas sobre assunção, autorização de despesa pública, prevista e punida pelo artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC, por violação dos artigos 38.º, n.ºs 6 e 7, da LFL, e 51.º, n.º 2, alínea d), e 64.º, n.º 6, alínea a), ambos da LAL;

(iii) execução de contrato/ato gerador de dívida pública fundada, sem sujeição a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, prevista e punida pelo artigo 65.º, n.º 1, alínea h), por violação dos artigos 46.º, n.º 1, alínea a), e 45.º, n.º 1, todos da LOPTC.

B)

Realizado o julgamento, foi a ação julgada parcialmente procedente, por provada, de que resultou o seguinte:

- Absolvição do Recorrente Luís de Carvalho Carito da prática da infração p. e p. pelo artigo 65.º, n.º 1, alínea f), da LOPTC, por que vinha acusado;
- Condenação dos Recorrentes:



(i) Manuel António da Luz, pela prática negligente da infração financeira sancionatória, p. e p. pelos artigos 65.º, n.º 1, alínea h), por violação dos artigos 45.º, n.º 1, e 46.º, n.º 1, al. a), da LOPTC, na multa de 20 UC, ou seja, de €2. 040 (20x102,00); e

(ii) Luís de Carvalho Carito, pela prática negligente de duas infrações financeiras sancionatórias, p. e p., respetivamente, pelo artigo 65.º, n.º 1, alínea b), por violação dos artigos 38.º, nºs 6 e 7, da LFL, e 53.º, n.º 2, alínea d), e 64.º, n.º 6, alínea a), ambas da LAL, e pelo artigo 65.º, n.º 1, alínea h), por violação dos artigos 45.º, n.º 1, e 46.º, n.º 1, al. a), da LOPTC, na multa de 20 UC, o que, em cúmulo, prefaz €4.080 (2x20x102,00).

C)

Inconformados com a sentença recorrida, vêm os Recorrentes invocar os seguintes erros de julgamento: **(i)** violação das regras relativas à punição do concurso (artigo 77.º do Código Penal); e **(ii)** erros de facto e de direito na apreciação de elementos probatórios e na qualificação e/ou subsunção jurídica dos factos dados como provados à matéria de direito aplicável.

2.2.2. Da invocada violação das regras relativas à punição do concurso (artigo 77.º do Código Penal).

Alega o Recorrente Luís de Carvalho Carito que o Tribunal, ao proceder à soma material das multas que, em concreto, lhe foram aplicadas,



violou o disposto no artigo 77.º do Código Penal¹, por tal preceito, aplicável à responsabilidade financeira sancionatória, impor o cúmulo jurídico.

Mas será o artigo 77.º do Código Penal aplicável às infrações financeiras sancionatórias?

A nosso ver, a resposta só poderá ser negativa.

E isto pelas razões que, sucintamente, se passam a descrever:

- A necessidade de conter o limite das penas de prisão dentro de certos parâmetros de possibilidade de execução física, de humanidade, de respeito pelas próprias opções do legislador quanto às penas máximas e à ideia de ressocialização justificam o cúmulo jurídico no sistema penal, mas já não fazem qualquer sentido em caso de concurso de infrações financeiras sancionadas apenas com montantes pecuniários;
- A responsabilidade financeira só ocorre se a ação for praticada com culpa (artigo 61.º, n.º 5, aplicável à responsabilidade

1

Artigo 77.º.

Regras da punição do concurso

- 1- Quando alguém tiver praticado vários crimes antes de transitar em julgado a condenação por qualquer deles é condenado numa única pena. Na medida da pena são considerados, em conjunto, os factos e a personalidade do agente.
- 2- A pena aplicável tem como limite máximo a soma das penas concretamente aplicadas aos vários crimes, não podendo ultrapassar 25 anos tratando-se de pena de prisão e 900 dias tratando-se de pena de multa; e como limite mínimo a mais elevada das penas concretamente aplicadas aos vários crimes.
- 3- Se as penas aplicadas ao crime em concurso forem umas de prisão e outras de multa, a diferente natureza destas mantém-se na pena única resultante da aplicação dos critérios estabelecidos nos números anteriores.
- 4- As penas acessórias e as medidas de segurança são sempre aplicadas ao agente, ainda que previstas por uma só das leis aplicáveis.



financeira sancionatória por força do artigo 67.º, n.º 3, ambos da LOPTC), o que afasta, desde logo, a violação mais básica do princípio da culpa; por outro lado, o montante da multa aplicável é aferido de acordo com “*o grau de culpa e de harmonia com as circunstâncias do caso, tendo em consideração as competências do cargo ou a índole das principais funções de cada responsável, o volume e fundos movimentados, o montante material da lesão dos dinheiros ou valores públicos, o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal e os meios humanos e materiais existentes no serviço, organismo ou entidade sujeitos à sua jurisdição*” (artigo 64.º, n.º 1 da LOPTC), não podendo ultrapassar um determinado montante (n.º 2 do artigo 65.º da LOPTC), sendo que, em caso de negligência, o Tribunal pode reduzir ou relevar a responsabilidade do infrator (artigo 64.º, n.º 2 da LOPTC), o que equivale a dizer que os princípios constitucionais da proporcionalidade e da culpa, aquando da avaliação e julgamento de cada uma das infrações financeiras sancionatórias em presença, não são postos em causa pela LOPTC;

- Acresce que - como refere o M.P - o regime do cúmulo material das penas encontra expressão no artigo 90.º, n.º 2 da LOPTC, na medida em que prevê que o autor da ação possa “*deduzir pedidos cumulativos, ainda que por diferentes infrações, com as correspondentes imputações subjetivas*”. Se assim não fosse, então o legislador teria exigido que o autor da ação, em caso de concurso real de infrações, formulasse um pedido único em coerência com a garantia do direito potestativo ao pagamento



voluntário a que alude o n.º 5 do artigo 91.º da LOPTC²;

Improcede, por isso, a alegada violação do artigo 77.º do Código Penal.

2.2.3. Da invocada não incursão do Recorrente Luís de Carvalho Carito na infração financeira sancionatória, a título de negligência, prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), por violação dos artigos 38.º, nºs 6 e 7, da LFL, e 53.º, n.º 2, alínea d), e 64.º, n.º 6, alínea a), ambos da LAL, por carência do seu elemento objetivo (ilicitude).

Alega o referido Recorrente que o artigo 38.º da LFL não é aplicável a (meras) prorrogações de empréstimos existentes, mas apenas à contração de empréstimos, até porque é materialmente impossível fazer acompanhar o pedido de prorrogação de “*informação sobre as condições praticadas em, pelo menos, três instituições de crédito*”

A)

Dos preceitos legais por que foi condenado o Recorrente:

O artigo 38.º da LFL (Lei n.º 2/2007, de 15/01), sob a epígrafe “*Regime de crédito dos municípios*”, nos seus nºs 6 e 7, dispõe o seguinte:

² Vide, a propósito, Acórdão do Tribunal de Contas n.º 1/2012, 3.ª Secção, onde se diz o seguinte: “ (...) a natureza da pena de multa na jurisdição financeira não é assimilável à pena de multa prevista nos artigos 47.º a 50.º do Código Penal: as multas previstas nos artigos 65.º e 66.º da LOPTC não são convertíveis em pena de prisão nem são substitutivas daquela” (págs. 41 e 42).



Tribunal de Contas

“6 - O pedido de autorização à assembleia municipal para a contração 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 do 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 de orçamento, para todos os empréstimos que o município venha a contrair durante o período de vigência do orçamento”.

O artigo 53.º da LAL (Lei 169/99, de 18/09), sob a epígrafe “*Competência*”, no seu n.º 2 alínea d), dispõe o seguinte:

“2- Compete à assembleia municipal, em matéria regulamentar e de organização e funcionamento, sob proposta da câmara:

d) Aprovar ou autorizar a contração de empréstimos nos termos da lei;”

Por último, o artigo 64.º, sob a epígrafe “*Competências*”, no seu n.º 6, alínea a), da LAL, dispõe o seguinte:

“6 – Compete à assembleia municipal, no que respeita às suas relações com outros órgãos autárquicos:

a) Apresentar à assembleia municipal propostas e pedidos de autorização, designadamente em relação às matérias constantes dos nºs 2 a 4 do artigo 53.º;”.

B)

Matéria de facto relevante com vista à análise da questão *sub judice*:



Tribunal de Contas

- Em 27JAN2010, o Município de Portimão celebrou um contrato de empréstimo de curto prazo – “Abertura de Crédito em Regime de Conta Corrente” - no montante de 3.000.000,00, com a Caixa Geral de Depósitos, com a finalidade de ocorrer a dificuldades de tesouraria - **factos 7 e 9**;
- Tal contrato, com um prazo de vigência até 31DEZ2010, foi precedido de consulta a 6 instituições de crédito, tendo sido aprovado por deliberação camarária de 27NOV2009 e autorizado por deliberação da Assembleia Municipal de Portimão, de 15DEZ2009 – **facto 8**;
- O Município de Portimão e a CGD consideraram que a amortização do referido empréstimo podia ocorrer até 27JAN2011, o que não veio a acontecer, por carência de receitas orçamentais – **facto 12**;
- Nessa sequência, o Demandado Luís de Carvalho Carito, na qualidade de Vice-Presidente, solicitou junto da CGD 5 (cinco) prorrogações do prazo de empréstimo, a primeira das quais em 14JAN2011 e a última em 6DEZ2011 – **factos 13 e 14**;
- As solicitadas prorrogações de prazos de pagamento, para períodos não superiores a três meses, foram autorizadas pela CGD – **facto 14**;
- No ano de 2011, o Demandado Luís de Carvalho Carito, ao abrigo de delegação de competências, procedeu, no âmbito da execução do contrato, à autorização e efetivação de três pagamentos, a título de juros e comissões, no montante total de €145.829,83 – **facto 17**;
- A alteração das condições do empréstimo bancário, bem como



as referidas prorrogações não foram submetidas à apreciação e aprovação da Assembleia Municipal de Portimão – **facto 15.**

C)

Em face da referida matéria de facto, e tendo em conta o disposto nos n.ºs 6 e 7 do artigo 38.º da LFL, podemos concluir o seguinte:

- Todos os empréstimos (de curto, médio e longo prazos) têm que ser submetidos à autorização ou aprovação da Assembleia Municipal (n.ºs 6 e 7 do artigo 38.º da LFL);
- Esta autorização é, em regra, feita caso a caso, empréstimo a empréstimo;
- Para os empréstimos de curto prazo esta regra sofre uma exceção, a saber: a sua aprovação 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 (n.º 7 do artigo 38.º da LFL);
- Os empréstimos de médio e longo prazos, a serem submetidos à autorização da assembleia municipal, têm que ser obrigatoriamente acompanhados de *“informação sobre as condições praticadas em, pelo menos, três instituições de crédito, bem como do mapa demonstrativo da capacidade de endividamento do município”* (n.º 6 do artigo 38.º da LFL); esta regra, por identidade de razão, é extensível aos empréstimos de curto prazo (cf., a propósito, n.º 5 do artigo 49.º da LFL atual – Lei n.º 73/2013, de 3/09);



- O n.º 6 do artigo 38.º da LFL não obriga, nem poderia obrigar, a que as prorrogações dos prazos de pagamento dos empréstimos (de curto, médio e longo prazos) sejam acompanhadas de “*informação sobre as condições praticadas em, pelo menos, três instituições de crédito...*”. E isto, desde logo, porque as prorrogações tem ser contratadas com as mesmas partes;
- O que aquele preceito impõe é que o pedido de autorização à assembleia municipal para a contração de empréstimos - e não para prorrogações dos prazos de pagamento - seja acompanhado daquelas informações;
- O presente contrato de empréstimo de curto prazo - “Abertura de Crédito em Regime de Conta Corrente” – celebrado em 27JAN2010 com a CGD, foi submetido a autorização da Assembleia Municipal, ao abrigo do disposto no n.º 6 do artigo 38.º da LFL, tendo sido precedido de consulta a 6 instituições de crédito;
- Posteriormente - com as prorrogações solicitadas pelo Demandado Luís de Carvalho Carito e autorizadas pela CGD – foi tal contrato objeto de alterações substanciais (alteração dos prazos de pagamento de que resultou dívida pública fundada e maiores encargos financeiros);
- Tais prorrogações - porque implicavam uma modificação do contrato originário - tinham, naturalmente, que ser submetidas à autorização da Assembleia Municipal de Portimão, ou seja, à autorização do órgão autor do ato de autorização do contrato originário, nos termos do n.º 6 do artigo 38.º da LFL;



- Não tendo tais prorrogações sido submetidas à autorização da Assembleia Municipal de Portimão, e tendo o Demandado, no âmbito da execução do contrato, procedido “à *autorização e efetivação de três pagamentos, a título de juros e comissões, no montante de 145.829,83 euros*” – **facto 17 - temos que dar como verificado o elemento objetivo da infração por que vem acusado e condenado**: infração p.p. na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, por violação dos artigos 38.º, n.º 6, da LFL (Lei 2/2007), e 53.º, n.º 2, alínea d), e 64.º, n.º 6, al. a), ambos da LAL (Lei 169/99).

2.2.3.1. Da invocada não incursão do Recorrente na infração a que reporta o ponto 2.2.3, por carência do seu elemento subjetivo (culpa).

Alega, a propósito, o Recorrente:

- O seu comportamento, que se traduziu em dar início ao processo de saneamento financeiro e, simultaneamente, obter a prorrogação do empréstimo pelo período estritamente necessário à conclusão do processo de saneamento financeiro, era o único admissível naquelas circunstâncias (pois a alternativa era deixar vencer o empréstimo, com todas as consequências que daí adviriam);
- Não existe, assim, qualquer violação do dever de diligência que sobre si impedia, não sendo a sua atuação sequer suscetível de



ser qualificada de negligente.

Mas sem razão.

Na verdade, o que está em causa não é a legalidade em si mesma dos pedidos de prorrogação dos prazos de pagamento do contrato de empréstimo, mas sim o facto de tais pedidos de prorrogações - que implicavam uma modificação do contrato originário - não terem sido submetidas à autorização da Assembleia Municipal, nos termos dos artigos 38.º, n.º 6, da LFL (Lei 2/2007), e 53.º, n.º 2, alínea d), e 64.º, n.º 6, al. a), ambos da LAL (Lei 169/99).

Não é, assim, verdade que a alternativa fosse deixar vencer o empréstimo, já que a submissão atempada dos pedidos de prorrogação dos prazos do empréstimo à assembleia municipal não era incompatível com o início dos procedimentos necessários à implementação do processo de saneamento financeiro do Município³.

Foi, por isso, violado o dever diligência que sobre si impendia e que, se fosse cumprido, obstaria à sua incursão no ilícito financeiro por que foi acusado e condenado.

Improcede, pelo exposto, a alegação do Recorrente.

³ Anote-se que - como refere o próprio Recorrente e é corroborado pelo Acórdão n.º 68/2011, de 21NOV1.ªS/SS - já, a meio do ano de 2010, havia a perceção, por parte do Município, da impossibilidade de amortizar o empréstimo objeto dos autos (vide ponto 80 da alegação), o que mostra, claramente, que os pedidos de prorrogação dos prazos de pagamento podiam ter sido atempadamente submetidos à Assembleia Municipal. - ver, a propósito, factos 1 a 6.



2.2.4. Da invocada não incursão dos dois Recorrentes na infração financeira sancionatória, a título de negligência, p. e p. pelos artigos 65.º, n.º 1, alínea h), por violação dos artigos 45.º, n.º 1, e 46.º, n.º 1, al. a), da LOPTC, por carência do seu elemento subjetivo (culpa).

Alegam os Recorrentes:

- À data do vencimento do empréstimo (seja ela considerada no final do ano de 2010 ou a 17JAN2011), já se encontrava pendente o processo de saneamento financeiro e, nessa medida, existia a expectativa da situação ser resolvida a muito curto prazo;
- Fizeram, pois, tudo o que estava ao seu alcance, (designadamente através da oportuna apresentação de um plano de saneamento financeiro) para regularizar a situação, escapando totalmente ao seu controle o atraso em mais de um ano na aprovação daquele plano;
- Agiram, pois, sem culpa, por não lhes ser exigível outra atuação que não a empreendida.

A)

Dos preceitos legais por que foram condenados os Recorrentes.

O artigo 65.º da LOPTC, sob a epígrafe “*Responsabilidades financeiras sancionatórias*”, dispõe, na alínea h) do seu n.º 1, o seguinte:

1 - O Tribunal de Contas pode aplicar multas nos casos seguintes:



Tribunal de Contas

h) Pela execução de contratos (...) que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos.

O artigo 45.º da LOPTC, sob a epígrafe “*Efeitos do visto*”, dispõe, no seu n.º 1, o seguinte:

1- Os atos, contratos e demais instrumentos sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas podem produzir todos os efeitos antes do visto ou da declaração de conformidade, exceto quanto aos pagamentos a que derem causa e sem prejuízo do disposto nos números seguintes.

O artigo 46.º da LOPTC, sob a epígrafe “*Incidência da fiscalização prévia*”, dispõe, na alínea a) do seu n.º 1, o seguinte:

1- Estão sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 5.º:

a) Todos os atos de que resulte o aumento de dívida pública fundada dos serviços e fundos do Estado (...), e das demais entidades referidas nas alíneas c) a e) do n.º 1 do artigo 2.º (...).

B)

Matéria de facto relevante com vista à análise da questão *sub judice*:

- Em **21JUL2010**, a Câmara Municipal aprovou, por maioria, um Plano de Saneamento Financeiro, deliberando remeter o mesmo à Assembleia Municipal para aprovação – **facto 31**;
- Em **5AGO2010**, a Assembleia Municipal aprovou o Plano de Saneamento Financeiro – **facto 32**;
- Em **23NOV2010** - considerando a situação de desequilíbrio conjuntural e com vista a realizar uma operação de saneamento financeiro, nos termos do artigo



40.º da Lei das Finanças Locais - foram consultadas instituições bancárias, para a realização de empréstimos de médio/longo prazo (12 anos) no valor de €98.000.000,00 – **facto 33**;

- Foram recebidas três propostas que deram origem a três contratos, no montante total de € 94.450.000,00 – **facto 34**;
- Um desses contratos era o contrato a que se referem os **factos 2, 3, 4 e 5**, a ser a parcialmente utilizado para amortizar o empréstimo *sub judice*, ou seja, o empréstimo a que se refere o **facto 7** – **facto 35**;
- Em **24DEZ2010**, a Câmara Municipal deliberou contratualizar com todos os bancos os empréstimos, incluindo o empréstimo no valor de € 76.050.000,00, no âmbito do qual seria amortizado o valor de € 3.000.000,00 relativo ao contrato de empréstimo de curto prazo *sub judice*, celebrado com a CGD, em 27JAN2010 – **factos 36, 2, 3, 4, 5, 6 e 7**;
- A **16MAR2011**, por força da alteração da composição da dívida de € 98.000.000/00 para € 94.500.000/00, o Município de Portimão deliberou:
 - i) Revogar a sua deliberação de 24DEZ2010;
 - ii) Aprovar as alterações ao estudo sobre a situação financeira do Município e respetivo plano de saneamento financeiro;
 - iii) Solicitar à Assembleia Municipal aprovação de novo plano de saneamento – **facto 37**;



- **Em 30MAR2011**, a Assembleia Municipal aprovou (i) as alterações ao plano de saneamento; e (ii) a contratação de empréstimos – facto 38;
- **Em 6ABR2011**, as cláusulas contratuais foram aprovadas por deliberação da Câmara Municipal – **facto 39**;
- Os contratos foram remetidos ao Tribunal de Contas – **facto 40**;
- Em sessão de **22NOV2011**, o Tribunal de Contas recusou o Visto aos três contratos de empréstimo, incluindo o contrato de empréstimo referido nos **factos 2, 3, 4 e 5** – **facto 41**;
- O Município de Portimão recorreu da decisão – **facto 42**;
- Em sessão de **13NOV2012**, o plenário da 1.^a Secção do Tribunal de Contas confirmou a decisão anteriormente proferida, tendo recusado o Visto aos três contratos de empréstimo, incluindo ao contrato de empréstimo referido nos **factos 2, 3, 4 e 5** – **facto 43**;
- Os pedidos de prorrogação do empréstimo ocorreram, respetivamente, em **14JAN2011**, **06ABR2011**, **07JUN2011**, **23SET2011** e **6DEZ2011** - **facto 14**;
- O Plano de Saneamento Financeiro foi remetido ao Tribunal de Contas, para efeitos de fiscalização prévia, em **27JUN2011** – vide **acórdãos referidos e facto 6**;
- A não amortização, no prazo do vencimento, do empréstimo *sub judice*, bem como os pedidos de prorrogação dos prazos de amortização daquele empréstimo, deveram-se à falta de receitas orçamentais para lhe fazer face – **factos 11, 12 e 13**;
- Desde final de 2010, e ao longo de todo o ano de 2011, os limites



para o endividamento do Município tinham sido excedidos – **facto 44.**

C)

Em face da referida matéria de facto, e tendo em conta o disposto nos artigos 65.º, n.º 1, alínea h), 45.º, n.º 1, e 46.º, n.º 1, al. a), todos da LOPTC, podemos concluir o seguinte:

- Só em **30MAR2011** foi aprovado pela Assembleia Municipal o Plano de Saneamento Financeiro, que incluía o contrato, no valor de €76.050.000,00, no âmbito do qual seria amortizado o empréstimo *sub judice*, no valor de €3.000.000,00 – **factos 38, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37;**
- O contrato, no valor de €76.050.000,00, só foi remetido para fiscalização prévia em **27JUN2011** – vide **Acórdão n.º 68/2011**, da 1.ª S/SS;
- A dívida pública flutuante, em virtude do incumprimento do contrato de empréstimo *sub judice*, converteu-se em dívida pública fundada em **JAN2011** – **factos 7 e 16;**
- Nos termos do artigo 46.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC, tal contrato estava sujeito a fiscalização prévia, tendo sido efetuados pagamentos⁴, em violação do disposto no n.º 1 do artigo 45.º da LOPTC – **facto 17** - sem que, para tanto, tivesse sido visado ou sequer remetido para fiscalização prévia;
- É certo que, aquando do 1.º pedido de prorrogação do prazo de

⁴ O 1.º pagamento ocorreu em 31JAN2011 – vide **facto 17.**



amortização do empréstimo *sub judice* – ocorrido em **14JAN2011** – já o Município, em **21JUL2010**, havia implementado os procedimentos necessários com vista à aprovação de um Plano de Saneamento Financeiro – **facto 31** -, que incluía o contrato, no valor de €76.050.000,00, no âmbito do qual seria amortizado o empréstimo *sub judice*, e que tal facto conjugado com a ulterior remessa daquele contrato a fiscalização prévia, poderá ter criado a expectativa de que os atos entretanto praticados, mesmo que ilegais, pudessem vir a ser de alguma forma mitigados, quer por via da aprovação do Plano de Saneamento Financeiro por parte da Assembleia Municipal, quer por via da oposição de Visto por parte do Tribunal de Contas; mas também não é menos verdade que tal expectativa nunca pode ser excludente da culpa;

- E se a aprovação do Plano de Saneamento Financeiro, como referem os Recorrentes, poderia eventualmente “*escapar*” (sic) ao seu controlo, já o mesmo não se poderá dizer relativamente à violação e incumprimento dos artigos 45.º, n.º 1 e 46, n.º 1, alínea a), da LOPTC.
- Não se vê, assim, como é que se poderá concluir pela não exigibilidade de outra atuação que não a empreendida.

Improcede, por isso, a alegação dos Recorrentes.

2.2.5. Do invocado erro de julgamento, por existirem elementos probatórios conducentes à relevação da responsabilidade ou à dispensa da multa.



Atento o alegado pelos Recorrentes e factualidade dada como assente, podemos concluir o seguinte:

- Os procedimentos necessários à implementação do Plano de Saneamento Financeiro ocorreram, seguramente, numa data um pouco anterior a 21JUL2010 (data da aprovação pela CM do PSF), ou seja, antes do terminus do prazo de vigência do empréstimo *sub judice*, que ocorria em 31DEZ2010 – **factos 31 e 7**;
- Com a contração dos empréstimos para saneamento financeiro pretendia-se, *inter alia*, amortizar o empréstimo *sub judice* – **facto 36** - o que significa que já em data anterior a 21JUL2010 se sabia que o Município não iria ter receitas orçamentais para lhe fazer face – cf. **factos 11, 12, 13 e 30**
- Admite-se que, numa fase inicial, pudesse haver a convicção de que o Plano de Saneamento Financeiro – que, repete-se, serviria também para amortizar o empréstimo *sub judice* - seria aprovado e remetido para efeitos de fiscalização prévia antes do terminus do seu prazo de vigência;
- A realidade, contudo, sobrepôs-se: com a ocorrência do terminus do prazo de vigência do contrato a dívida pública flutuante converteu-se em dívida fundada, o Plano de Saneamento Financeiro só foi definitivamente aprovado pela Assembleia Municipal em 30MAR2011, as cláusulas contratuais só foram aprovadas pela Câmara Municipal em 6ABR2011, e os contratos



- subjacentes àquele Plano só foram remetidos para fiscalização prévia em 27JUN2011 – **factos 7, 38, 39** e Acórdão n.º 68/2011;
- E apesar disso os Recorrentes mantiveram-se como se nada se tivesse alterado relativamente ao contrato *sub judice*: o contrato não foi remetido ao Tribunal de Contas, para efeitos de fiscalização prévia, como o impunha a alínea a) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC, foram pedidas cinco prorrogações dos prazos de pagamento sem autorização da Assembleia Municipal, em violação do disposto no n.º 6 do artigo 38.º da LFL, e foram autorizados e efetivados diversos pagamentos no ano de 2011, em violação do n.º 1 do artigo 45.º da LOPTC – **factos 14 e 17**;
 - É certo que os Recorrentes tinham a expectativa que o contrato subjacente ao Plano de Saneamento Financeiro, no montante de €76.050.000,00, e no âmbito do qual seria amortizado o contrato *sub judice*, seria visado, e que, por esta via, tais ilegalidades fossem, pelo menos, em parte, mitigadas, mas também não é menos verdade que esta expectativa podia sair gorada, como, de facto, aconteceu, e que qualquer responsável financeiro, colocado na posição dos ora Recorrentes, tinha o dever de cumprir com os preceitos legais violados;
 - O artigo 67.º da LOPTC contém o regime segundo o qual o julgador se deve orientar na graduação das multas a aplicar, sendo que deve ser tido em linha de conta:
 - i) a gravidade dos factos;
 - ii) as consequências;
 - iii) o grau da culpa;



- iv) o montante material dos valores públicos lesados ou em risco;
 - v) a existência de antecedentes;
 - vi) o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal;
- No caso, foram feitos pagamentos ilegais, em violação dos artigos 38.º, n.º 6, da LFL, 45.º, n.º 1, e 46.º, n.º 1, al. a), todos da LOPTC, no montante total de €145.829,83, o que, no quadro de um grau de ilicitude e de culpa próximos do mediano, afasta qualquer possibilidade de o julgador poder lançar mão dos institutos da relevação da responsabilidade ou da dispensa de pena – vide **facto 17**;
 - Os Recorrentes agiram negligentemente – **facto 25** - pelo que o limite máximo das multas a aplicar será reduzido a metade (75 UC), conforme o disposto no n.º 5 do artigo 65.º da LOPTC, na redação, à data, em vigor;
 - Não há notícia nos autos de recomendações ou condenações anteriores;
 - As sanções a aplicar situam-se entre o limite mínimo de € 1.530,00 (15 UC) e o limite máximo de € 7.650,00 (75 UC), conforme o disposto no n.º 2 do artigo 65.º, na redação, à data, em vigor;
 - Tendo em consideração o desvalor das infrações financeiras cometidas, as situações concretas que enformaram a sua ocorrência, a falta de antecedentes, afigura-se adequado e proporcional, face à gravidade dos factos, a aplicação aos Recorrentes das multas por que foram condenados em 1.ª



instância, que, de resto, se situam em montantes próximos dos mínimos legais.

Improcede, assim, a alegação dos Recorrentes.

3. DECISÃO

Por todo o exposto, julga-se o presente recurso improcedente, por não provado, e, em consequência:

- a)** Mantem-se a sentença recorrida;
- b)** Condenam-se os Recorrentes nos emolumentos legais.

*

Atento o disposto no artigo 95.º, n.º 1, da LOPTC, defere-se o pedido de pagamento do montante da condenação em 4 prestações trimestrais - vide alínea **W.** das conclusões da alegação.

Lisboa, 18 Fevereiro 2015

Os Juízes Conselheiros

(Helena Ferreira Lopes – Relatora)

(Carlos Alberto L. Morais Antunes)

(Laura Tavares da Silva)