

PROCESSO N.º 05/2013 – ARF/1ª S.

RELATÓRIO N.º 4/2015 – ARF/1ª S.

***APURAMENTO DE RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS NO ÂMBITO DO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO PRÉVIA N.º 99/2012, RELATIVO AO CONTRATO DE “ABERTURA DE CRÉDITO NA MODALIDADE DE CONTA CORRENTE”,
CELEBRADO PELO MUNICÍPIO DE***



COM O BANCO SANTANDER TOTTA, S.A.

Tribunal de Contas
2015



Tribunal de Contas



ÍNDICE

	SIGLAS	4
I-	INTRODUÇÃO	5
II-	METODOLOGIA	5
III-	FACTUALIDADE APURADA	7
IV-	NORMAS LEGAIS APLICÁVEIS/CARACTERIZAÇÃO DAS INFRAÇÕES FINANCEIRAS	13
V-	COMPETÊNCIA PARA A PRÁTICA DOS ATOS: IDENTIFICAÇÃO NOMINAL E FUNCIONAL DOS EVENTUAIS RESPONSÁVEIS	20
VI-	JUSTIFICAÇÕES APRESENTADAS PELO MUNICÍPIO DE SETÚBAL	25
VII-	EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	30
VIII-	APRECIÇÃO	37
	8.1. DA EXECUÇÃO DOS ATOS GERADORES DE DÍVIDA PÚBLICA FUNDADA SEM A SUJEIÇÃO A FISCALIZAÇÃO PRÉVIA DO TC	37
	8.2. DA (IN)OBSERVÂNCIA DE NORMAS LEGAIS QUE REGULAM O CRÉDITO MUNICIPAL	44
	8.3. DA (IN)OBSERVÂNCIA DE NORMAS LEGAIS QUE REGULAM A REALIZAÇÃO DA DESPESA PÚBLICA – PROCEDIMENTO CONTABILÍSTICO ADOTADO QUANTO AOS PAGAMENTOS	52
IX-	RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA	58
X-	PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO	60
XI-	CONCLUSÕES	63
XII-	DECISÃO	69
	FICHA TÉCNICA	71
	ANEXO I – MAPA DE INFRAÇÕES GERADORAS DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA	73
	ANEXO II – RESPOSTAS APRESENTADAS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	77



Tribunal de Contas

Siglas

Ac.	<i>Acórdão</i>
AMS	<i>Assembleia Municipal de Setúbal</i>
BST, S.A.	<i>Banco Santander Totta, S.A.</i>
CMS	<i>Câmara Municipal de Setúbal</i>
DAF	<i>Departamento Administrativo e Financeiro</i>
DCC	<i>Departamento de Controlo Concomitante</i>
DECOP	<i>Departamento de Controlo Prévio</i>
DDAGF	<i>Diretor do Departamento de Administração Geral e Finanças</i>
DGAL	<i>Direção-Geral das Autarquias Locais</i>
DGTC	<i>Direção-Geral do Tribunal de Contas</i>
DL	<i>Decreto-Lei</i>
DR	<i>Diário da República</i>
IVA	<i>Imposto Sobre Valor Acrescentado</i>
LAL	<i>Lei das Autarquias Locais¹</i>
LCPA	<i>Lei dos compromissos e pagamentos em atraso²</i>
LEO	<i>Lei do Enquadramento Orçamental³</i>
LFL	<i>Lei das Finanças Locais⁴</i>
LOPTC	<i>Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas⁵</i>
MS	<i>Município de Setúbal</i>
Of.	<i>Ofício</i>
POCAL	<i>Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais⁶</i>
Proc.	<i>Processo</i>
RO	<i>Recurso Ordinário</i>
TC	<i>Tribunal de Contas</i>
UAT	<i>Unidade de Apoio Técnico</i>
UC	<i>Unidade de Conta</i>

¹ Aprovada pela Lei n.º 169/99, de 18.09, alterada pelas Leis n.º 5-A/2002, de 11.01, n.º 67/2007, de 31.12 e Lei orgânica n.º 1/2011, de 30.11. Entretanto, foi aprovada a Lei n.º 75/2013, de 12.09, a qual não foi tomada em consideração na elaboração do presente relatório, uma vez que só entrou em vigor em 30.09.2013.

² Aprovada pela Lei n.º 08/2012, de 21.02, alterada pelas Leis n.ºs 20/2012, de 14.05, 64/2012, de 20.12 e 66-B/2012, de 31.12.

³ Aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20.08, alterada pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28.08, e pelas Leis n.ºs 23/2003, de 2.07, 48/2004, de 24.08, 48/2010, de 19.10, 22/2011, de 20.05, 52/2011, de 13.10 e 37/2013, de 14.06.

⁴ Aprovada pela Lei n.º 2/2007, de 15.01, retificada pela Declaração de Retificação n.º 14/2007, de 15.02, alterada pelas Leis n.º 22-A/2007, de 29.06, n.º 67-A/2007, de 31.12, n.º 3-B/2010, de 28.04, n.º 55-A/2010, de 31.12, n.º 64-B/2011, de 30.12, e n.º 22/2012, de 30.05 e entretanto revogada pela Lei n.º 73/2013, de 03.09, que entrou em vigor em 01.01.2014.

⁵ Lei n.º 98/97, de 26.08, alterada pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31.12, 1/2001, de 04.01, 55-B/2004, de 30.12, 48/2006, de 29.08, 35/2007, de 13.08, 3-B/2010, de 28.04, 61/2011, de 07.12, e 2/2012, de 06.01.

⁶ DL n.º 54-A/99, de 22.02, alterado pela Lei n.º 162/99, de 14.09, DL n.º 315/2000, de 02.12, DL n.º 84-A/2002, de 05.04, e Lei n.º 60-A/2005, de 30.12.



I- **INTRODUÇÃO**

O Município de Setúbal, em 18 de janeiro de 2012⁷, remeteu para efeitos de fiscalização prévia do Tribunal de Contas, um contrato de “*Abertura de crédito a curto prazo na modalidade de conta corrente*”, celebrado com o Banco Santander Totta, S.A., em 07 de outubro de 2011, no montante de € 1.750.000,00, pelo prazo de 12 meses⁸.

Pelo Ac. n.º 26/2012, proferido em subsecção da 1ª Secção deste Tribunal, de 21 de setembro, foi recusado o visto ao contrato⁹, determinando “ (...) o prosseguimento do processo para apuramento das responsabilidades financeiras a que haja lugar (...)”.

II- **METODOLOGIA**

O objetivo da presente ação consistiu no apuramento de eventuais responsabilidades financeiras decorrentes:

- ❖ Da execução do contrato, particularmente da autorização e efetivação de pagamentos ocorridos antes da pronúncia deste Tribunal, em sede de fiscalização prévia.
- ❖ Do desrespeito das normas legais que regulam o recurso ao crédito municipal, em particular a celebração de contratos de empréstimo a curto prazo – limite de endividamento líquido, prazo máximo para amortização, intervenção dos órgãos autárquicos.
- ❖ Do desrespeito pelas regras contabilísticas da realização e do pagamento de despesas públicas.

⁷ Cfr. Of. n.º 2012, DAF, S, B9, 307.

⁸ O qual foi registado na DGTC com o nº 99/2012.

⁹ Desta decisão foi interposto recurso ordinário pelo Município de Setúbal, no âmbito do qual foi mantida a decisão de recusa de visto (Ac. n.º 3/2013 – 1ª S/PL, de 6 de fevereiro).



Tribunal de Contas

O estudo do aludido contrato de empréstimo e dos trâmites que lhe estão associados considerou a documentação e esclarecimentos remetidos em sede de fiscalização prévia¹⁰, as alegações de recurso da decisão de recusa ao contrato de abertura de crédito¹¹ e a informação enviada em sede de fiscalização concomitante¹².

Após o estudo de toda a documentação, foi elaborado o relato da auditoria, notificado¹³ para o exercício do direito de contraditório previsto no artigo 13.º da LOPTC, na sequência de despacho judicial, de 04 de setembro de 2013, aos indiciados responsáveis, Maria das Dores Meira, João Paulo de Oliveira Vieira, Nuno Miguel Batista Lopes, Yolande Paule Juliette Cloetens, João José Almeida Carpelho, Luís Alberto Miranda Custódio, José Manuel Carvalho da Silva, Joaquim Manuel de Carvalho Marcelino, Alberto Manuel de Sousa Pereira, Natividade Teixeira Lopes Moutinho, Maria da Graça Chambino, Carlos Alberto Mendonça Rabaçal, Ana Filipa Matos Bonita, Henrique Pinto Gonçalves, Manuel Joaquim Pisco Lopes, Carla Alexandra Potrica Guerreiro, André Valente Martins, Ricardo Jorge Fialho Oliveira, João Afonso Almeida Silva Luz, Afonso Augusto Silva Luz, Jerónimo Manuel Fragoço Lopes, Hélio Bexiga Viegas, Joaquim Pereira Pires, Eduardo Jorge Ferreira Durand Moreira Pinto, Celestina Maria Agostinho Brito Neves, José Luís de Oliveira Andrade, José Carlos Tavares da Silva, Carlos Jorge Antunes Almeida e Pedro Manuel C. Assunção.

No exercício daquele direito¹⁴, os ora indiciados, à exceção de Carlos Jorge Antunes Almeida e Pedro Manuel C. Assunção¹⁵, vieram apresentar alegações, as quais foram

¹⁰ Cfr. Of. n.º 2012 DAF, S, B9, 2778, de 02.04.2012, n.º PM02.67 007739, de 04.05.2012, n.º 2012, DAF, S, B9, 4132, de 15.05.2012, n.º PM02.20 010991, de 27.08.2012 e n.º 2012, DAF, S, B9, 9927, de 04.09.2012.

¹¹ Requerimento rececionado na DGTC em 10 de outubro de 2012.

¹² Cfr. Of. n.º 015/DAF/2013 e 019/DAF/2013, de 26.03.2013 e 17.05.2013, respetivamente e e-mails datados de 30.05.2013 e 07.06.2013.

¹³ Cfr. Of. da DGTC n.ºs 14438 a 14467, todos de 30.09.2013.

¹⁴ Foi concedido, para o efeito, um prazo de 20 dias, prorrogado por mais 10 dias, por despacho judicial de 14.10.2013, notificados em 15.10.2013 e 16.10.2013, respetivamente, e as respostas foram rececionadas em 22.10.2013, 23.10.2013, 24.10.2013 e 04.11.2013.

¹⁵ Apesar de regularmente notificados do relato, não se pronunciaram quanto às ilegalidades/responsabilidades que lhes foram imputados - Cfr. Avisos de receção datados de 01.10.2013 e de 16.10.2013.



Tribunal de Contas

tomadas em conta na elaboração do presente relatório, encontrando-se nele sumariadas ou transcritas, sempre que tal se haja revelado pertinente.

Ainda na sequência do despacho judicial, de 04 de setembro de 2013, foi determinado notificar o Diretor do Departamento da Administração e Gestão Financeira, Pedro Manuel Ribeiro Coimbra, na qualidade de dirigente que subscreveu as propostas de contração do empréstimo e que foram apresentadas para deliberação camarária e que, tendo sido regularmente notificado¹⁶, também não se pronunciou quanto ao mesmo.

III- FACTUALIDADE APURADA

❖ Do contrato de empréstimo

Quadro n.º 1

<i>Objeto do contrato</i>	<i>Data da celebração do contrato</i>	<i>Valor (S/IVA)</i>	<i>Vigência</i>
<i>"Abertura de Crédito a Curto Prazo na modalidade de Conta-Corrente"</i>	<i>07.10.2011</i>	<i>1.750.000,00 €</i>	<i>"Pelo prazo improrrogável de 12 (doze) meses"</i>

3.1. O presente contrato outorgado com o BST, S.A., teve a natureza de um contrato de empréstimo de curto prazo, foi precedido de consulta a 6 instituições de crédito¹⁷, tendo sido aprovado por deliberação camarária de 10.08.2011 e da AMS de 19.09.2011.

3.2. Ao abrigo do contrato supra identificado, o banco concederia ao município um crédito com o limite de € 1.750.000,00, sendo que esta "(...) Abertura de

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ Cfr. Doc. "PROPOSTA" de "EMPRÉSTIMO DE CURTO PRAZO", n.º 33/11/DAF/DIGEF, subscrita pelo DDAGF e pela Presidente da CMS.



*crédito (...) destina[va]-se a ser usada por uma ou mais vezes (...) como fundo de manei*o de apoio à tesouraria (...)”(negrito nosso)^{18/19}.

❖ Da execução do contrato de empréstimo

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

- a)** Em **17.10.2011**, foi creditado na conta do município o valor total de empréstimo, 1.750.000,00 €²⁰, tendo “(...) a Câmara Municipal de Setúbal [utilizado] a verba contratada pelo empréstimo em 17 de outubro de 2011 (...)”²¹.
- b)** Em **07.10.2012**, data do termo contratual, o aludido empréstimo ainda não tinha sido integralmente amortizado pela CMS.
- c)** De **08.11.2011** a **09.10.2012**, foi pago a **título de juros e comissões** o montante total de **103.104,37 €**, como se discrimina no quadro infra²².

¹⁸ Cfr. n.º 1 da cláusula 2.ª.

¹⁹ Ainda de acordo com os esclarecimentos prestados pela CMS “(...) Apuradas dificuldades de tesouraria, e de acordo com o previsto nos n.ºs 1, 2 e 3 do art.º 38.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, o Município contratualizou dois empréstimos de curto prazo com as instituições de crédito Banco Santander Totta e Montepio Geral, no montante 1.750.000,00 € cada (...)”- Cfr. Of. n.º 2012, DAF, S, B9, 2778, de 02.04.2012.

²⁰ Cfr. Doc. “Fatura/Recibo” e “Movimentos de Depósitos à Ordem”, ambos de 17.10.2011.

²¹ Cfr. Ponto 2 do Of. n.º 2012, DAF, S, B9, 2778, de 02.04.2012.

²² De acordo com a documentação enviada pela CMS, designadamente os documentos intitulados “DETALHE DE MOVIMENTOS DA CONTA À ORDEM”.



Tribunal de Contas

Quadro n.º 2- Pagamento de Juros/Comissões

<i>N.º de extrato bancário</i>	<i>Data do movimento de débito</i>	<i>Montante (€)</i>
<i>285</i>	<i>08.11.2011</i>	<i>6.365,92</i>
<i>286</i>	<i>09.12.2011</i>	<i>9.094,17</i>
<i>287</i>	<i>09.01.2012</i>	<i>9.397,31</i>
<i>288</i>	<i>08.02.2012</i>	<i>9.397,31</i>
<i>289</i>	<i>08.03.2012</i>	<i>8.791,03</i>
<i>290</i>	<i>09.04.2012</i>	<i>9.397,31</i>
<i>291</i>	<i>08.05.2012</i>	<i>8.260,00</i>
<i>292</i>	<i>08.06.2012</i>	<i>8.535,33</i>
<i>293</i>	<i>09.07.2012</i>	<i>8.260,00</i>
<i>294</i>	<i>08.08.2012</i>	<i>8.535,33</i>
<i>295</i>	<i>10.09.2012</i>	<i>8.535,33</i>
<i>296</i>	<i>09.10.2012</i>	<i>8.535,33</i>
<i>Total</i>	<i>103.104,37</i>	

d) Não obstante já terem sido pagos, nas datas identificadas no quadro anterior, aqueles montantes à entidade creditante, só em **26.11.2012**, foi emitida a “*Ordem de Pagamento*” n.º 6660/2012, de 26.11.2012, autorizada na mesma data, com vista a titular aqueles pagamentos^{23/24/25}. Mencione-se que neste documento se identifica que o pagamento ocorreu em 29.11.2012, o que não corresponde às datas indicadas nos extratos bancários.

²³ De acordo com a documentação enviada pela CMS.

²⁴ Cfr. o disposto na cláusula 4ª do contrato.

²⁵ “*VALOR DE JUROS P/2012 – MÉDIO E LONGO PRAZO – VENCIMENTO DE NOVEMBRO/2011 A OUTUBRO /2012 – BST*”.



Tribunal de Contas

- e) Da análise do extrato bancário do Município, apurou-se, ainda, que só em **31.10.2012**²⁶, foi pago a **título de amortização de capital**, à entidade creditante, o montante total de **1.750.000,00 €**.

A fim de titular aquela despesa foi emitida a respetiva ordem de pagamento, como se discrimina no quadro infra²⁷.

Quadro n.º 3 – Amortização do empréstimo

<i>N.º de Ordem de pagamento</i>	<i>Data de autorização</i>	<i>Data de pagamento</i>	<i>Montante (€)</i>
<i>6079/2012 (26.10.2012)</i>	<i>26.10.2012</i>	<i>29.10.2012</i> ²⁸	<i>1.750.000,00</i> ²⁹

❖ Da capacidade de endividamento do Município de Setúbal

- 3.4.** Os limites de endividamento, nas datas em apreço, eram calculados e comunicados pela DGAL, atento o disposto no art.º 65.º, n.ºs 1 a 5, do DL n.º 29-A/2011, de 01 de março (DLEO)³⁰.

²⁶ Cfr. Extrato n.º 296 - "DETALHE DE MOVIMENTOS DA CONTA À ORDEM" – emitido em 31.10.2012.

²⁷ De acordo com a documentação enviada pela CMS.

²⁸ No extrato bancário n.º 296, refere-se a data de **31.10.2012**.

²⁹ "VALOR DE AMORTIZAÇÃO P/2012 – EMPRÉSTIMO DE CURTO PRAZO – VENCIMENTO EM NOVEMBRO/12 – BST".

³⁰ De acordo com o disposto neste artigo:

" (...)

1- A DGAL calcula, para cada município, o montante de endividamento líquido e da dívida de curto, médio e longo prazo, previstos na Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro (...), com base na informação fornecida pelos municípios até 31 de maio de 2011, através do SIIAL.

2- Os montantes de endividamento referidos no número anterior são comunicados pela DGAL a cada um dos municípios e à DGO, até 15 de junho de 2011, incluindo os respetivos cálculos.

3- (...)

4- A DGAL calcula, para cada município, os limites de endividamento líquido e da dívida de curto, médio e longo prazos para 2011, previstos nos n.ºs 1 e 2 do art.º 53.º, da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro.

5- Os montantes de endividamento referidos no número anterior, incluindo os respetivos cálculos, são comunicados pela DGAL a cada um dos municípios e à DGO".



Tribunal de Contas

3.5. Assim, o **LIMITE DE ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO**³¹ a que se referem os artigos 37º, n.º 1, da LFL e o 53º, n.º 1, da Lei do Orçamento de Estado, para o MS, para o ano de 2011 (ano de contração do empréstimo em causa) era de **22.415.855,60 €**³².

3.6. Atendendo à aferição feita pela DGAL, do endividamento líquido trimestral, este apresentou, naquele mesmo ano, a seguinte evolução

Quadro n.º 4 - Capacidade de endividamento líquido do Município

	<i>Endividamento líquido</i>
<i>30.06.2011</i>	Margem de 70.974,00 € ³³
<i>30.09.2011</i>	Margem 1.557.391,00 € ³⁴
<i>31.12.2011</i>	Excesso de 1.732.647,00 € ³⁵

3.7. O **LIMITE DE MÉDIO E LONGO PRAZO** (artigo 39.º, n.º 4, da LFL) definido para o município, para o ano de 2011, era de **45.073.284,34 €**³⁶, sendo que em **31.12.2011**, e já contabilizado o empréstimo em causa, ainda apresentava uma margem de endividamento de **2.013,628,00 €**³⁷.

³¹ Elementos obtidos tendo por base os dados facultados pela DGAL (e elaborados de acordo com a aplicação do S.I.I.A.L) relativos aos limites de endividamento de curto prazo, médio e longo prazo e líquido para o ano de 2011, por aplicação do disposto no n.º 4 do artigo 65.º do DLEO e o disposto nos artigos 1 e 2 do artigo 53.º, da Lei n.º 55-A/2010, de 31.12, com a alteração dada pela Lei n.º 60-A/2011, de 30.11 (LOE) e informação prestada pela CMS.

³² Cfr. "Ficha do Município" reportada aos 2º, 3º e 4º trimestres de 2011. Na "Ficha do Município" relativa à prestação de contas do ano de 2011, menciona-se, também, para este limite o valor de 24.148,503 €.

³³ Montante indicado pela Presidente da CMS em ofício por si subscrito e remetido a este Tribunal em 27.08.2012, em sede de fiscalização prévia, e confirmado pelos mapas do S.I.I.A.L., emitidos pela D.G.A.L., e ainda pelas "Ficha do Município" referentes ao 2º, 3º (impressas em 30.05.2013) e 4º trimestre (impressa em 08.08.2012) do ano de 2011.

³⁴ Idem.

³⁵ Idem.

³⁶ Cfr. "Ficha do Município" emitida pela DGAL e reportada ao 4º trimestre de 2011 (impressa em 08.08.2012).

³⁷ Quantia que resulta do valor indicado na "Ficha do Município" do 4º trimestre de 2011.



Tribunal de Contas

3.8. Por último, o **LIMITE DE ENDIVIDAMENTO DE CURTO PRAZO** (artigo 39.º, n.º 1, da LFL) para o município, em 2011, era o seguinte:

Quadro n.º 5- Capacidade de endividamento de curto prazo do Município

ANO 2011	
RECEITAS	35.119.490,24 €³⁸
LIMITE (10% DOS FUNDOS + RECEITAS MUNICIPAIS)	3.511.949,02 €

3.9. Em subsecção da 1ª Secção do TC, de **21.09.2012**, foi recusado o visto ao contrato em apreço, com fundamento de que:

- ⇒ "(...) o Município de Setúbal não detinha capacidade de endividamento bastante que lhe permitisse contrair e assumir a dívida resultante do empréstimo contraído (...)";
- ⇒ (...) o contrato de empréstimo (...) porque titulava dívida pública a ser amortizada em exercício orçamental subsequente àquele em que foi gerada e, desde logo produzia [e produziu] efeitos financeiros (...) impunha-se a sua submissão a fiscalização prévia (...). **O que não se verificou (...)**".

3.10. Em Plenário da 1ª Secção deste Tribunal, de **06.02.2013**, manteve-se a decisão de recusa, relevando-se, porém, a "(...) *responsabilidade da prática da infração ao disposto no artigo 81.º, n.º 2, da L.O.P.T.C.(...)*"³⁹.

³⁸ Este valor consta da "Ficha do Município" reportada aos trimestres de 30.06.2011, 30.09.2011 e 31.12.2011, elaborada pela DGAL e corresponde a 22.543.482,28 € (impostos municipais) + 2.202.991,96 € (Derrama) + 10.373.016,00 € (FEF/IRS).

³⁹ Cfr. Ac. n.º 3/2013 – 1ª S/PL, de 06 de fevereiro.



IV- NORMAS LEGAIS APLICÁVEIS/CARACTERIZAÇÃO DAS INFRAÇÕES FINANCEIRAS

❖ QUANTO À SUJEIÇÃO A FISCALIZAÇÃO PRÉVIA DO TC E À PRODUÇÃO DE EFEITOS FINANCEIROS

- 4.1.** Nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 46.º, conjugado com a alínea c) do n.º 1 do artigo 2.º da LOPTC, estão sujeitos a fiscalização prévia do TC todos os atos de que resulte o aumento da dívida pública fundada das autarquias locais.
- 4.2.** De acordo com o disposto no artigo 3.º, alínea b), da Lei n.º 7/98, de 03.02, alterada pelo artigo 81.º da Lei n.º 87-B/98, de 31.12 (Regime geral de emissão e gestão da dívida pública), dívida pública fundada é aquela que é *"contraída para ser totalmente amortizada num exercício orçamental subsequente ao exercício no qual foi gerada"*. Este conceito contrapõe-se ao de dívida pública flutuante, que, de acordo com a alínea a) do mesmo artigo, é a dívida *"contraída para ser totalmente amortizada até ao termo do exercício orçamental em que foi gerada"*.
- 4.3.** Refira-se que, é jurisprudência deste Tribunal que *"(...) a definição conceptual de "dívida pública fundada" inserta no aludido artigo 3º da Lei n.º 7/98 (...)"* aplica-se às autarquias locais⁴⁰.
- 4.4.** Os efeitos dos atos e dos contratos sujeitos a fiscalização prévia do TC encontram-se condicionados pelo que dispõe o artigo 45.º, n.º 1, da LOPTC, isto é, que esses atos e contratos *"(...) podem produzir todos os seus efeitos antes do visto (...) exceto quanto aos pagamentos a que derem causa (...)"*⁴¹.

⁴⁰ Cfr. Ac. n.º 3/2013 – 1ª S/PL, de 06 de fevereiro.

⁴¹ Com a alteração introduzida neste artigo pela Lei n.º 61/2011, de 07 de dezembro, os atos de valor superior a 950.000,00 € não podem produzir quaisquer efeitos (financeiros e outros) antes do visto do TC.



4.5. A autorização e efetivação de pagamentos antes do "visto" do TC, consequência do montante creditado na conta do município, é suscetível de consubstanciar a prática da infração financeira prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC – "*Violação das normas sobre (...) pagamento de despesas públicas ou compromissos*".

❖ **Quanto à observância de normas que regulam o crédito municipal**

4.6. Nos termos do artigo 38.º, n.º 1, da LFL⁴², "*(...) os municípios podem contrair empréstimos e utilizar aberturas de crédito junto de qualquer instituição autorizada por lei a conceder crédito (...) nos termos da lei*".

4.7. Estes empréstimos e utilização de aberturas de crédito podiam ser:

- a)** A curto prazo – contraídos apenas para ocorrer a dificuldades de tesouraria e devendo ser amortizado no prazo máximo de um ano após a sua contração (artigo 38.º, n.º 2 e 3⁴³);
- b)** A médio e longo prazos – contraídos para aplicação em investimentos ou ainda para proceder ao saneamento ou ao reequilíbrio financeiro dos municípios com maturidade entre 1 e 10 anos (os de médio prazo) ou com maturidade superior a 10 anos (os de longo prazo)^{44/45}.

⁴² O artigo 49.º, n.º 1, da Lei n.º 73/2013, atualmente em vigor, vem apresentar uma redação semelhante.

⁴³ O artigo 50.º, n.º 1, da citada Lei n.º 73/2013, vem determinar que "*(...) Os empréstimos a curto prazo são contraídos apenas para ocorrer a dificuldades de tesouraria, devendo ser amortizados até ao final do exercício económico em que foram contratados (...)*".

⁴⁴ Também neste sentido Vide o Ac. n.º. 04/2009 – 1ª S/PL, de 28 de janeiro (RO n.º 36/2008).

⁴⁵ O artigo 51.º da Lei n.º 73/2013 vem dispor que estes empréstimos "*(...) podem ser contraídos para aplicação em investimentos ou ainda para proceder de acordo com os mecanismos de recuperação financeira municipal (...)*".



4.8. O endividamento municipal está, pois, subordinado a princípios de legalidade, equilíbrio e estabilidade orçamentais, devendo ter lugar só nos casos legalmente previstos e de acordo com os pressupostos e limitações legalmente definidos [artigos 35.º e seguintes da LFL⁴⁶, 9.º da LEO, aplicável por força do disposto no artigo 4.º da LFL, e ponto 3.1.1.e), do POCAL]⁴⁷.

4.9. A capacidade de endividamento municipal de curto, médio e longo prazo era calculada com base nos critérios estabelecidos nos artigos 36.º, 37.º, n.º 1, e 39.º, da LFL, e na LOE aprovada para o respetivo ano, com referência **à data da contração dos empréstimos**^{48/49}.

⁴⁶ Atualmente artigo 48.º e seguintes da referida Lei n.º 73/2013.

⁴⁷ O disposto nestes preceitos legais impõe, como regra, uma situação de equilíbrio orçamental, traduzida na necessidade de as receitas efetivas deverem ser, pelo menos, iguais às despesas efetivas previstas no orçamento.

⁴⁸ É jurisprudência deste Tribunal que, quanto à delimitação da data para efeitos de determinação dos limites legais do endividamento, estes são aferidos "(...) *com referência à data da contração dos empréstimos (...)*" – Cfr. Ac. n.º 1/2009 – FJ/25.MAI/PG – e ainda o disposto no artigo 19.º, n.º 2, da Resolução n.º 14/2011, *in DR*, II Série, de 16.08.2011, no sentido de que **os dados financeiros atinentes ao apuramento do endividamento do município reportam-se à data mais próxima da data da celebração do contrato, submetido a visto, nomeadamente, tendo por referência as contas trimestrais que imediatamente o antecedem.**

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

⁴⁹ A Lei n.º 73/2013, de 03.09, vem alterar esta matéria de endividamento municipal, passando no artigo 52.º, n.º 1, a referir que "(...) *A dívida total de operações orçamentais do município, incluindo a das entidades previstas no artigo 54.º, não pode ultrapassar, em 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores (...)*".

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



- 4.10.** Em matéria de contração de empréstimos pelos municípios importava, assim, desde logo, atender ao conceito de **endividamento líquido municipal** (artigo 36.º, n.º 1, da LFL) que correspondia "*(...) à diferença entre a soma dos passivos, qualquer que seja a sua forma, incluindo nomeadamente os empréstimos contraídos (...) e a soma dos ativos (...)*".
- 4.11.** Quanto a esta matéria dispunha, depois, o artigo 37.º, n.º 1, da LFL, que "*(...) o montante do endividamento líquido total, de cada município, em 31 de dezembro de cada ano, não pod[ia] exceder 125% do montante das receitas provenientes dos impostos municipais, das participações do município no F.E.F, da participação do IRS, da derrama e da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local, relativas ao ano anterior (...)*".
- 4.12.** Por seu turno, o artigo 53.º, n.º 1, da LOE de 2011, sob a epígrafe "*Endividamento municipal em 2011*", estipulava que "*(...) Em 31.12.2011 o valor do endividamento líquido de cada município, calculado nos termos da Lei n.º 2/2007, de 15.01, alterada pelas Leis n.ºs 22-A/2007, de 29.06, 67-A/2007, de 31.12 e 3-B/2010, de 28.04, não pod[ia] exceder o que existia em 30.09.2010 (...)*", data esta que, por força da alteração introduzida pela Lei n.º 64-A/2011, de 30 de novembro, passou para 31.12.2010⁵⁰.
- 4.13.** Acresce que, nos termos do n.º 1 do artigo 39.º da LFL, o montante de contratos de empréstimos de curto prazo e de aberturas de crédito durante o ano não podia exceder, em qualquer momento desse mesmo ano, 10% da soma das receitas aí discriminadas.
- 4.14.** Por outro lado, o artigo 39.º, n.º 4, da LFL, sob a epígrafe "*Limite geral dos empréstimos dos municípios*", prescrevia que "*(...) Para efeitos de cálculo dos limites dos empréstimos de médio e longo prazos, consideram-se os empréstimos obrigacionistas, bem como os empréstimos de curto prazo e de*

⁵⁰ O artigo 2º da referida lei (2ª alteração à LOE para o ano de 2011) veio estipular que, em 31.12.2011, o valor de endividamento líquido de cada município, calculado nos termos da LFL, não podia exceder o que existia em 31.12.2010.



aberturas de crédito no montante não amortizado até 31 de Dezembro do ano em causa (...)" (sublinhado nosso).

4.15. A utilização do crédito municipal com desrespeito pelas finalidades legalmente previstas para este tipo de empréstimo e pelos limites legais de endividamento é suscetível de integrar a prática de infrações financeiras previstas na alínea f) do n.º 1 do artigo 65º da LOPTC.

4.16. Por outro lado, a contração de empréstimos pelos municípios estava sujeita a proposta da CM e autorização pela AM, nos termos dos artigos 38º, nºs 6 e 7, da LFL⁵¹, 53º, nº 2, alínea d) e 64º, nº 6, alínea a), todos da LAL⁵².

Acresce que, tal como se refere no citado Ac. nº 8/2012 "(...) a contração de empréstimos a curto prazo e a médio prazo está sujeita a autorização da Assembleia Municipal, nos termos dos n.ºs 6 e 7 do artigo 38.º da Lei das Finanças Locais, devendo entender-se também que a alteração das suas condições gerais careceria igualmente dessa aprovação(...)".

4.17. A alteração das condições iniciais do empréstimo, prazo, finalidade, sem a intervenção dos órgãos municipais competentes, é suscetível de integrar a prática da infração financeira prevista na alínea b) do n.º 1 do citado artigo 65.º da LOPTC.

❖ Quanto à observância de normas que regulam a realização da despesa pública - Do procedimento contabilístico a observar no âmbito da execução dos contratos.

4.18. Sob a epígrafe "*Princípios e regras orçamentais*", o art.º 4.º, n.º 1, da LFL, dispunha que «*Os municípios e as freguesias estão sujeitos às normas*

⁵¹ Atualmente, artigos 49.º, n.ºs 5 e 6, e 50.º, n.º 2, da Lei n.º 73/2013.

⁵² Atualmente, artigos 25.º, n.º 1, alínea f) e 33.º, n.º 1, alínea ccc), da Lei n.º 75/2013, de 12.09.



consagradas na Lei de Enquadramento Orçamental e aos princípios e regras orçamentais».

4.19. Estipula o artigo 42º, nº 1, da LEO que, "As operações de execução do orçamento das receitas e das despesas obedecem ao princípio da segregação das funções de liquidação e de cobrança, quanto às primeiras, e de autorização da despesa, de autorização de pagamento e de pagamento, quanto às segundas", dispondo, ainda, o nº 6 deste artigo, no que respeita às despesas, que "**Nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que, cumulativamente: a) O facto gerador da obrigação de despesa respeite as normas legais aplicáveis (...)**"⁵³.

4.20. De acordo com as "Considerações Técnicas" do POCAL:

- i)* As despesas só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, para além de **serem legais**, estiverem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso, respetivamente – Cfr. Ponto 2.3.4.2, alínea d).
- ii)* As fases de liquidação e de pagamento devem ser **objeto de contabilização** - Cfr. Ponto 2.6.1.
- iii)* " (...) São documentos obrigatórios de suporte ao registo das operações relativas (...) aos pagamentos (..) **Ordem de Pagamento.**"⁵⁴ – Cfr. Ponto 2.8.2.3.
- iv)* As ordens de pagamento constituem documentos obrigatórios de suporte aos pagamentos (e como tal devem precedê-los) devendo conter, entre outras indicações, o(s) montante(s) ilíquido(s) e líquido(s) da despesa e a "Assinatura do funcionário que preenche a ordem do pagamento, do que a

⁵³ Negrito nosso.

⁵⁴ Negrito nosso.



*confere, do tesoureiro e do presidente do órgão executivo*⁵⁵. Ora, esta última assinatura, do Presidente do órgão executivo (ou de outro membro da câmara municipal, se houver delegação de competência) é a que corresponde à autorização de pagamento que deve ser casuística para cada ordem de pagamento.

v) "(...) *Os recebimentos e os **pagamentos são registados diariamente** em folhas de caixa e resumos diários de tesouraria que evidenciam as disponibilidades existentes.*

*O acompanhamento das operações contabilísticas efetua-se **através de balancetes mensais** onde constam todos os movimentos financeiros ocorridos no ano até à data da sua elaboração (...).*⁵⁶ – Cfr. Ponto 2.8.2.9.

vi) "(...) *As **reconciliações bancárias**, devem ser feitas **mensalmente** e, devem ser confrontadas com os **registos da contabilidade** (...)*⁵⁷ - Cfr. Ponto 2.9.10.1.5.

V- COMPETÊNCIA PARA A PRÁTICA DOS ATOS: IDENTIFICAÇÃO NOMINAL E FUNCIONAL DOS EVENTUAIS RESPONSÁVEIS

❖ Pela autorização dos pagamentos, decorrentes do montante creditado na conta do município

5.1. A competência para a autorização de pagamentos recaía, nos termos do artigo 68.º, n.º 1, alínea h), da LAL⁵⁸, no Presidente da Câmara, a qual podia ser delegada nos termos dos artigos 69.º, n.º 2, e 70.º, n.º 1, da LAL⁵⁹.

⁵⁵ Cfr. Ponto 12.2.5 das citadas "Considerações Técnicas".

⁵⁶ Negrito nosso.

⁵⁷ Negrito nosso.

⁵⁸ Atualmente, artigo 35, n.º 1, alínea h) da Lei n.º 75/2013.

⁵⁹ Atualmente, artigos 36.º, n.º 1, e 38.º, n.ºs 1 e 4 da Lei n.º 75/2013.



5.2. Em conformidade com o teor das ordens de pagamento supra identificadas na alíneas d) e e) do ponto 3.3, do presente relatório, conjugada com o Parecer Técnico n.º 223/12, de 22 de outubro de 2012, e dos esclarecimentos complementares prestados ao abrigo do Of. n.º 015/DAF/2013, de 26.03.2013⁶⁰, apurou-se que **os pagamentos foram todos autorizados pela Presidente da CMS, Maria das Dores Meira.**

❖ **Pelo desrespeito de normas relativas ao crédito municipal**

5.3. No elenco das competências legalmente atribuídas aos órgãos camarários e quanto a esta matéria, salientam-se as seguintes:

- a) Competia à AMS "*(...) sob proposta da Câmara (...) aprovar ou autorizar a contratação de empréstimos nos termos da lei (...)*" – alínea d) do n.º 2 do artigo 53.º da LAL⁶¹;
- b) Os empréstimos de curto prazo podiam, ainda, ser objeto de deliberação "*(...) pela assembleia municipal, na sua sessão anual de aprovação do orçamento, para todos os empréstimos que a câmara municipal venha a contrair durante o período de vigência do orçamento (...)*" – n.º 7 do artigo 38.º da LFL⁶²;
- c) Competia à CMS "*(...) Apresentar à assembleia municipal propostas e pedidos de autorização, designadamente em relação às matérias constantes dos n.ºs 2 a 4 do artigo 53º (...)*" - alínea a) do n.º 6 do artigo 64.º da LAL, competência esta que, nos termos do n.º 1 do artigo 65.º da LAL⁶³, não era passível de ser delegada;

⁶⁰ A Presidente da CMS, veio declarar expressamente que os pagamentos efetuados a título de amortização de capital e juros foram autorizados por si "*(...) enquanto Presidente da Câmara Municipal com responsabilidade do pelouro das finanças (...)*" – Cfr. Pontos 1 e 2.

⁶¹ Atualmente, artigo 25.º, n.º 1, alínea f) e n.º 4, da Lei n.º 75/2013.

⁶² Atualmente, artigo 49.º, n.º 2, da Lei n.º 73/2013.

⁶³ Atualmente, artigos 33, n.º 1, alínea ccc) e 34.º, n.º 1, da Lei n.º 75/2013.



Tribunal de Contas

- d)** Competia à Presidente da CMS "(...) *executar as deliberações da câmara municipal, (...) assegurar a execução das deliberações da assembleia municipal (...) dar cumprimento às decisões dos seus órgãos (...)*", bem como a de "(...) *autorizar o pagamento das despesas realizadas, nas condições legais (...)*" – alíneas b), c) e h) do n.º 1 do artigo 68.º da LAL⁶⁴; bem como
- e)** Submeter, para apreciação em cada uma das sessões ordinárias da assembleia municipal, "(...) *informação escrita (...) acerca da atividade do município, bem como da situação financeira do mesmo, informação essa que deve ser enviada ao presidente da mesa da assembleia com a antecedência de cinco dias sobre a data do início da sessão, para que conste da respetiva ordem do dia (...)*" – alínea e) do n.º 1 do artigo 53.º da LAL⁶⁵;
- f)** Devendo em conformidade "(...) *Remeter à assembleia municipal, para os efeitos na alínea e) do n.º 1 do artigo 53º, toda a documentação, designadamente relatórios, pareceres, memos e documentos de igual natureza, indispensável para a compreensão e análise crítica e objetiva da informação aí referida (...)*" – alínea cc) do citado n.º 1 do artigo 68.º da LAL⁶⁶.

Do exposto resulta que a competência para autorizar o recurso ao crédito municipal estava atribuída à AMS, de acordo com a proposta apresentada pela CMS, assim como para acompanhar a atividade financeira do município, mediante apresentação de informação pelo Presidente da CMS.

No caso concreto, **apurou-se** que:

5.4. Em reunião da CMS, de **10.08.2011**, e em conformidade com a "*Proposta n.º 33/11/DAF/DIGEF*", subscrita pelo DDAGF, Pedro Manuel Ribeiro Coimbra, e pela Presidente da CMS, Maria das Dores Meira, foi deliberada por **maioria**, a

⁶⁴ Atualmente, artigos 35.º, n.º 1, alínea b), c), e h), da Lei n.º 75/2013.

⁶⁵ Atualmente, artigo 25.º, n.º 2, alínea c), da Lei n.º 75/2013.

⁶⁶ Atualmente, artigo 35.º, n.º 1, alínea y), da Lei n.º 75/2013.



Tribunal de Contas

contração e adjudicação do contrato de empréstimo de curto prazo até ao montante de 1.750.000,00 €, com o BST, S.A^{67/68}.

5.5. Posteriormente, a referida Proposta n.º 33/11/DAF/DIGEF foi aprovada pela AMS, por **maioria**, em reunião de **19.09.2011**.

5.6. Em reunião da CMS, de **06.10.2011**, e em conformidade com a "*Proposta n.º 43/2011 - DAF/DIGEF*", com a mesma data e subscrita pelos mesmos dirigente e autarca, foi deliberado por **maioria** "(...) *A aprovação da minuta do contrato de empréstimo (...)*". Mencione-se que nesta proposta se referia que "(...) *Na eventualidade do empréstimo não ser amortizado até ao final do ano, que o contrato do referido empréstimo seja submetido a visto do Tribunal de Contas (...)*".

5.7. Participaram, votaram favoravelmente, contra ou abstiveram-se nas deliberações camarárias indicadas nos pontos 5.4. e 5.6., os **membros do executivo camarário** identificados no quadro infra⁶⁹.

⁶⁷ Deliberação n.º 313/11, de 10.08.2011.

⁶⁸ Em conformidade com a aludida "*Proposta n.º 33/11/DAF/DIGEF*", foi deliberado aprovar a contração de um outro contrato de empréstimo no mesmo montante e prazo com o Montepio Geral, devendo ser "(...) *submetidos a visto do Tribunal de Contas os referidos contratos de empréstimos, ficando a entrada em vigor dos mesmos condicionada à obtenção daquela formalidade legal (...)*" Cfr. pontos n.ºs 2 e 6. Este contrato foi submetido a fiscalização prévia (Processo n.º 387/2012), tendo, em sessão diária de visto da 1ª Secção, de 01.08.2012, sido proferido despacho no sentido de "(...) *cancelar o processo (...)*".

⁶⁹ De acordo com a informação remetida por e-mail datado de 07.06.2013, e subscrita pelo DDAGF, Pedro Manuel Ribeiro Coimbra.



Tribunal de Contas

Quadro n.º 6

	<i>Reunião ordinária</i>	
	<i>10.08.2011</i>	<i>06.10.2011</i>
<i>Presidente</i>		
<i>Maria das Dores Meira</i>	✓	✓
<i>Vereadores</i>		
<i>André Valente Martins</i>	✓	✓
<i>Carla Alexandra Potrica Guerreiro</i>	✓	
<i>Manuel Joaquim Pisco Lopes</i>	✓	✓
<i>Henrique Pinto Gonçalves</i>	✓	
<i>Paulo Sérgio Rosa Mateus Calado</i>	*	
<i>José Luís do Rosário Barão</i>	*	*
<i>Fernando Miguel Catarino José</i>	*	*
<i>Maria do Carmo Martins Branco</i>	*	*
<i>Ana Filipa Matos Bonita</i>		✓
<i>Carlos Alberto Mendonça Rabaçal</i>		✓
<i>Maria da Graça Chambino Ramos</i>		<>

✓ A favor

* Contra

<> Abstenção⁷⁰

5.8. Participaram, votaram favoravelmente, contra ou abstiveram-se, a deliberação referenciada no ponto 5.5., **os membros do órgão deliberativo municipal** identificados no quadro infra⁷¹.

⁷⁰ A abstenção, nos termos do n.º 3 do artigo 93.º da LAL (atual n.º 3.º do artigo 58.º da citada Lei n.º 75/2013), não isenta o votante de responsabilidade que, eventualmente, resulte da deliberação tomada.

⁷¹ Vide nota de rodapé n.º 69.



Tribunal de Contas

Quadro n.º 7

PRESENCAS	REUNIÃO ORDINÁRIA 19.09.2011
<i>Ricardo Jorge Fialho Oliveira</i>	✓
<i>João Afonso Almeida Silva Luz</i>	✓
<i>Afonso Augusto da Silva Luz</i>	✓
<i>Jerónimo Manuel Fragoso Lopes</i>	✓
<i>Hélio Bexiga Viegas</i>	✓
<i>Joaquim Pereira Pires</i>	✓
<i>Natividade Teixeira Lopes Moutinho</i>	✓
<i>Alberto Manuel de Sousa Pereira</i>	✓
<i>Joaquim Manuel de Carvalho Marcelino</i>	✓
<i>José Manuel Carvalho da Silva</i>	✓
<i>Carlos Jorge Antunes Almeida</i>	✓
<i>Luís Alberto Miranda Custódio</i>	✓
<i>João José Almeida Carpelho</i>	✓
<i>Yolande Paule Juliette Cloetens</i>	✓
<i>Nuno Miguel Batista Lopes</i>	✓
<i>João Paulo de Oliveira Vieira</i>	✓
<i>José Carlos Tavares da Silva</i>	✓
<i>José Luís de Oliveira Andrade</i>	✓
<i>Celestina Maria Agostinho Brito Neves</i>	✓
<i>Carminda Augusta Tristão dos Santos Ferreira</i>	*
<i>Ilídio Fernandes Ferreira</i>	*
<i>Isaurindo José Abegão</i>	*
<i>Virgínia Maria Pereira</i>	*
<i>Luciano José Baptista Pereira</i>	*
<i>José António Chocolate Contradaças</i>	*
<i>Gilberto Jorge Vilas Boas Rosado</i>	*
<i>Fernando Jorge de Oliveira Paulino</i>	*
<i>Joel Alexandre Neves Marques</i>	*
<i>Gilberto José Loureiro Lucas</i>	*
<i>Paulo Rui Santos Reisinho Valdez</i>	*
<i>José Miguel Vicente Coelho Dias Pereira</i>	*
<i>José Manuel da Silva Lopes Pereira</i>	*
<i>Eduardo Jorge Ferreira Durand Moreira Pinto</i>	<>
<i>Pedro Manuel C. Assunção</i>	<>

✓ A favor

* Contra

<> Abstenção⁷²

⁷² Vide nota de rodapé n.º 70.



5.9. De acordo com os elementos recolhidos nos processos de fiscalização prévia e nos presentes autos nem o executivo camarário nem a assembleia municipal tomaram conhecimento e autorizaram a amortização do empréstimo de curto prazo após o prazo de um ano^{73/74}.

5.10. Ora, no caso foi a Presidente, Maria das Dores Meira, quem, em conformidade com um parecer técnico elaborado pelo DAF⁷⁵, autorizou "(...) o pagamento da amortização do empréstimo e dos respetivos juros (...)" já após ter decorrido o prazo do termo de vigência (até 07.10.2012), não se documentando que tenha dado conhecimento expresso desta matéria à CMS e à AMS.

VI- JUSTIFICAÇÕES APRESENTADAS PELO MUNICÍPIO DE SETÚBAL

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

6.1. Questionada a CMS sobre as motivações que levaram à execução financeira do contrato em apreço⁷⁶, foi este Tribunal informado de que:

"(...) Na data da outorga do contrato de empréstimo de curto prazo era intenção do Município que o mesmo fosse amortizado até ao final do ano, isto é, em 31 de dezembro de 2011, através da aprovação de uma revisão orçamental a agendar para a apreciação dos órgãos municipais no mês de

⁷³ Como já foi anteriormente referido, a amortização apenas ocorreu em 31.10.2012 – Cfr. Extrato bancário da conta do Município n.º 296 – Vide alínea e) do ponto 3.3. do presente relatório.

⁷⁴ De acordo com o Of. n.º 015/DAF/2013, de 26.03.2013, apenas foi emitido o Parecer Técnico n.º 223/12, de 22.10.2012, dirigido à Presidente da CMS, Maria das Dores Meira e subscrito pelo DDAGF, Pedro Manuel Ribeiro Coimbra, dando conta, à data, da situação do contrato de empréstimo em apreço bem como a solicitar "(...) autorização para que se efetive o pagamento da amortização do empréstimo e dos respetivos juros ao Banco Santander (...)", o qual obteve, por despacho de 23.10.2012, a concordância daquela autarca.

⁷⁵ A este propósito vide nota de rodapé antecedente.

⁷⁶ Cfr. Of. n.º DECOP/UAT/1879/2012, de 13.04.2012.



Tribunal de Contas

dezembro de 2011, data em que permitiria a amortização do empréstimo de curto prazo no ano de 2011;

(...) caso tal situação se verificasse não seria necessária a submissão do referido empréstimo de curto prazo a visto do Tribunal de Contas, uma vez que se traduzia em dívida de curto prazo não existindo necessidade da sua apreciação pelo Tribunal, de acordo com a legislação aplicável (art.º 46.º, n.º 1, alínea a) da Lei n.º 48/06, de 29 de agosto);

(...) porém dada a quebra de receita ocorrida no final de 2011, tal situação não veio a permitir submeter a proposta de revisão orçamental, tendo-se optado por enviar o contrato no início do ano para o Tribunal de Contas, nos termos da legislação em vigor, dado que se constituiu como dívida fundada;

(...) embora a Câmara Municipal de Setúbal tivesse utilizado a verba contratada pelo empréstimo em 17 de outubro de 2011, tal situação não produziu efeitos financeiros, isto é não implicou o pagamento de qualquer despesa resultante do mesmo, em sede de juros, estando a aguardar-se pela decisão do Tribunal para que se possa registar empréstimo de curto prazo (...)⁷⁷.

A Presidente da CMS⁷⁸ foi, ainda, questionada por este Tribunal sobre a eventual ultrapassagem do limite de endividamento líquido definido na lei, tendo argumentado o seguinte:

"(...) Na altura da contração do empréstimo (...) o Município de Setúbal, tinha apurado para o 2º trimestre de 2011 margem de endividamento líquido, no valor de 70.974 € (...).

Aquando da contratação efetiva do empréstimo (...) tinha apurado para o 3º trimestre de 2011, margem de endividamento líquido, no valor de 1.557.391 € (...). Após o apuramento dos valores definitivos com a prestação de contas, em abril de 2012, aliado à mudança do cálculo dos limites do endividamento, através da Lei n.º 60-A/2011 de 30 de novembro, o Município de Setúbal passou para uma situação de excesso do endividamento líquido, no valor de 1.732.647 € (...)⁷⁹.

Posteriormente, e ainda a este propósito, veio a Presidente da CMS esclarecer que:

⁷⁷ Cfr. Of. n.º 016/DAF/2012, de 04.05.2012

⁷⁸ Cfr. Of. n.º DECOP/UAT.2/3466/2012, de 10.08.2012.

⁷⁹ Cfr. Of. n.º 10500/12, de 27.08.2012.



Aquando da aprovação do empréstimo em causa, o Município de Setúbal, tinha como limite de curto prazo o montante de 3.511.949,02 €, que corresponde a 10% das receitas municipais do ano de 2010 (...). Foi através deste limite legal que o município se baseou para a contração do empréstimo (...) visto que o mesmo era para ser amortizado até 31/12/2011 e não no limite de endividamento líquido (...)⁸⁰.

6.2. Em sede de **recurso** interposto neste Tribunal⁸¹, veio o Município argumentar que:

“(...) A dívida resultante da contração de empréstimos de curto prazo, mesmo que não se destine a ser integralmente amortizada no ano económico em que ocorra a contração, não constitui dívida fundada, desde que o empréstimo não ultrapasse um ano, mantendo-se, assim, na noção de empréstimo de curto prazo (...)”.

(...) à data da celebração do contrato de abertura de crédito, bem assim como à data da respetiva utilização, o limite de endividamento líquido para o Município de Setúbal era de mais de 15 milhões de euros superiores ao endividamento líquido que se registava;

(...) A Lei n.º 60-A/2011, de 30/11, reduziu o limite de endividamento líquido do Município por referência a 31/12/2011 em 47,6%;

(...) Dispondo o Município de 30 dias para ajustar o seu endividamento líquido de 41,9 milhões de euros para 22, 4 milhões de euros;

(...) Tal redução de 47,6% era de cumprimento impossível, devendo entender-se que a lei tinha um objeto impossível;

(...) Pelo que se devem considerar ressalvados os efeitos decorrentes da alteração do artigo 53.º da LOE para 2011 quanto ao contrato celebrado em 07/10/2011;

(...) Mesmo que assim não se entenda, a dívida relativa ao contrato de abertura de crédito em apreciação só se transformou em dívida fundada, nos termos do Acórdão em recurso, em 31/12/2011;

(...) Pelo que à data da celebração do contrato, cumpria este todos os requisitos legais;

⁸⁰ Cfr. Of. n.º 2012, DAF, S, B9, 9927, de 04.09.2012.

⁸¹ Vide ponto 3.10 deste relatório.



(...) Para o valor do endividamento líquido do Município a 31/12/2011 terá contribuído não apenas a dívida relativa a este contrato de empréstimo, mas todas as dívidas existentes e relevantes para aquele endividamento líquido, nos termos da lei;

(...) Bem assim como as deliberações tomadas pelo Município suscetíveis de influenciar o ativo;

(...) Não sendo por isso possível um nexo causal e direto entre esta dívida, em concreto, e a alegada ultrapassagem do limite do endividamento líquido;

(...) Tal não significa, a aceitar-se a tese da ultrapassagem do limite do endividamento líquido, que esta ultrapassagem não constitua uma irregularidade (...)⁸².

❖ **Justificação em sede de fiscalização concomitante**

6.3. Notificada⁸³, a fim de esclarecer as motivações, para além das já invocadas em sede de fiscalização prévia e de recurso, para a execução do contrato em apreço sem a sua remessa a "visto" do TC, a Presidente da CMS, veio reiterar o entendimento anteriormente exposto, designadamente que:

"(...) O processo de contração e utilização do empréstimo foi gerido no pressuposto de que, pelo menos até 01/01/2012, a dívida titulada pelo contrato não constituía dívida fundada.

Em abono desta tese, sublinha-se que o próprio Tribunal de Contas, no Acórdão 03/2013, de 06/02 (1ª Secção/PI) (...) afirma que "...não repugna reconhecer que a dívida resultante do empréstimo contraído em 07/10/2011 assumia a sua condição de dívida pública fundada em 31/12/2011, ou, de modo mais preciso, em 01/01/2012..." embora conclua no sentido de o facto de a dívida poder perdurar, ainda que contingencialmente, para além do ano económico em que foi contraída, impunha a sujeição do contrato a fiscalização prévia logo no momento da sua celebração.

(...) se o envio do contrato, em janeiro de 2012, foi tempestivo, então antes de 01/01/2012 esse envio não seria necessário(...)"

⁸² Cfr. Alegações de recurso n.ºs 26 e 81 a 91.

⁸³ Cfr. Of. n.º 3380, de 11.03.2013.



Tribunal de Contas

(...) Nestes termos, era convicção da signatária que os pagamentos efetuados até 31/12/2011 podiam ser feitos, nos termos da lei (...)"

(...) quanto aos pagamentos posteriores a 31/12/2011, seria impossível obstar ao débito em conta dos respetivos juros, pois o contrato estava em execução e previa o pagamento de juros naquelas datas.

Como já foi explicitado, o processo de contratação de utilização do empréstimo foi gerido no pressuposto de que, pelo menos no que respeita à sua execução até 31/12/2011, o contrato não estaria sujeito a visto prévio do Tribunal de Contas.

Neste pressuposto, os pagamentos devidos após 31/12/2011, e até eventual recusa de visto, não poderiam deixar de ser efetuados, uma vez que de um contrato em execução se tratava (...)"⁸⁴.

Em matéria do "(...) procedimento contabilístico adotado quanto aos pagamentos (...)", foi explicitado que:

"(...) Existindo dúvidas sobre o tratamento contabilístico a dar aos juros em caso de recusa de visto prévio ao contrato, optou-se por aguardar pela pronúncia do Tribunal, sendo que, tendo ocorrido o termo do contrato antes daquela pronúncia (definitiva), se entendeu então não subsistir razão para não registar contabilisticamente aqueles custos (...)"⁸⁵.

Posteriormente e ainda a propósito desta matéria, a Presidente da CMS veio esclarecer que:

" (...) o processo de contratação e utilização do empréstimo foi gerido no pressuposto de que, pelo menos no que respeita à sua execução até 31.12.2011, o contrato não estaria sujeito a visto prévio do Tribunal de Contas, tendo sido o envio do contrato(...) tempestivo.

(...) A admitir-se, e embora sem conceder, como se admite, a procedência do envio ao Tribunal de Contas, para obtenção de visto prévio, de um contrato já em execução, cumpria averiguar então qual o enquadramento, neste caso, para a produção de efeitos financeiros anteriores e posteriores ao nascimento da obrigação de sujeição a visto prévio.

⁸⁴ Cfr. Of. n.º O15/DAF/2013, de 26.03.2013.

⁸⁵ *Idem*.



E a resposta não estará, julga-se no n.º 1 do artigo 45.º da Lei n.º 98/97 (...) uma vez que a redação do preceito parece ter sido formulada para as situações em que a obrigação de sujeição a visto prévio nasce, como é regra, com a celebração do próprio contrato, e não em momento posterior – sendo esta aliás a única solução conhecida em que se entende que a obrigação de sujeição a visto prévio nasce depois de iniciada a execução do contrato, o que aproxima a situação da fiscalização concomitante – execução aquela que foi já constitutiva de legítimas obrigações e deveres de cada uma das partes.

Face àquilo que se poderá entender como uma lacuna, suscitaram-se fundadas dúvidas sobre o melhor enquadramento contabilístico para os juros devidos pela execução do contrato, enquanto se aguardava pela decisão do douto Tribunal de Contas, pelo que, prudentemente, se optou por manter os valores que foram sendo debitados pelo mutuante pendentes de reconhecimento pelo mutuário, ficando expressos nas contas de valores a reconciliar.

E apenas após a decisão do Tribunal se procedeu ao reconhecimento dos valores, formalizando-se então, em 26/11/2012, a autorização contabilística de pagamento.

Tal atuação não teve subjacente qualquer dolo ou negligência, resultando tão só da prudência que a atipicidade dos factos e a ausência de norma legal expressa aconselhavam (...)⁸⁶.

VII- EXERCÍCIO DO DIREITO DE CONTRADITÓRIO

Na pronúncia apresentada⁸⁷, os indiciados responsáveis vêm alegar a existência de um conjunto de fatores que, no seu entender, justificam as decisões tomadas quanto à matéria indiciada no relato e que se sintetizam no seguinte:

⁸⁶ Cfr. Of. n.º 019/DAF/2013, de 17.05.2013.

⁸⁷ Atento o elevado número de respostas com conteúdo semelhante, embora apresentadas individualmente, optou-se por se digitalizar apenas, duas delas – uma remetida pelos vereadores da CMS e outra por um membro da Assembleia Municipal. As respostas com conteúdo distinto encontram-se todas digitalizadas – Cfr. Anexo III ao relatório.



❖ **Maria das Dores Meira, Presidente da CMS:**

- ✓ Reafirma que o contrato de empréstimo em apreço deve ser qualificado como sendo de “*curto prazo*” e não de “*dívida fundada*” remetendo para as “*pronúncias*” oportunamente apresentadas pelo Município em sede de fiscalização prévia (inicialmente e no recurso ordinário da decisão proferida em subsecção da 1ª Secção, de 21 de setembro);
- ✓ Não obstante, argumenta que a obrigação de submissão a fiscalização prévia dos contratos de empréstimo de curto cuja execução perdure para além do ano económico em que foram contratados só se constitui no início do ano económico subsequente ao da contratação;
- ✓ Em conformidade, “*(...) a produção de efeitos do contrato entre 07/10/2011 e 31/12/2011 apresenta-se legal (...)*”, logo não incorreu a signatária em “*(...) responsabilidade financeira pela execução financeira de um contrato que reúna aquelas características (...)*”;
- ✓ Invoca o n.º 3 do art.º 45.º da LOPTC, no sentido de que apenas incorreria em “*(...) responsabilidade caso o valor executado depois da data a partir da qual fosse constituída a obrigação de sujeição a visto prévio excedesse a programação contratualmente estabelecida para o período, o que não ocorreu (...)*”;
- ✓ Alega que, à data da autorização/aprovação do contrato de empréstimo, o município detinha capacidade de endividamento líquido para poder contrair o empréstimo de curto prazo, uma vez que o limite fixado para o efeito, nessa data, era o montante que existia em 30.09.2010, 41.964.536,00 €, e que a redução efetuada em 30.11.2011, para a importância de 22.415.855,60 €⁸⁸, resultou de uma alteração legislativa, não expectável e posterior à data da celebração do contrato. Logo, considera que seria aplicável a lei mais favorável,

⁸⁸ Vide nota de rodapé n.º 32.



Tribunal de Contas

o que permitiria manter a legalidade da contratação.

- ✓ Invoca também que a decisão foi tomada com base na informação do Diretor do Departamento de Administração e Finanças, licenciado em Direito, e com vasta experiência profissional;
- ✓ Acrescenta que o facto de a amortização do contrato de empréstimo ter ocorrido 24 dias após ter decorrido o prazo de um ano e, como tal, se ter alterado a finalidade do empréstimo é uma decorrência da lei e não da vontade dos agentes, não tendo *"(...) existido vontade no sentido, quer de financiar estruturalmente o deficit do Município (por apenas vinte e quatro dias), quer de prorrogar formalmente o prazo de amortização do empréstimo(...)"*;
- ✓ Argumenta que se tratou de um pequeno atraso, o qual teve a ver também com a *"incongruência"* de o contrato já vir a ser executado, mas tendo sido sujeito a visto do TC, e de acordo com este órgão jurisdicional, o mesmo não poder produzir efeitos antes do visto;
- ✓ Reconhece, ainda, a Respondente que *"(...) à luz da informação agora disponível, que se afiguraria adequado não ter mantido os valores relativos a encargos decorrentes do contrato de empréstimo em reconciliação, a verdade é que a complexidade jurídica da situação fundamentou uma atuação diversa dos serviços municipais, suportada no entendimento várias vezes veiculado pelo então Diretor do Departamento de Administração Geral e Finanças, no sentido de o facto de o contrato poder produzir todos os seus efeitos antes da decisão sobre o visto prévio, mas ainda assim estar sujeito a visto prévio (...)"*;
- ✓ Alega, por último, que face à complexidade do enquadramento jurídico dos factos *"(...) a atuação da signatária constituiu um comportamento ditado por princípios de prudência e boa fé, acolhendo o parecer técnico dos serviços (...) e na convicção, à data da sua licitude (...)"*.

Por fim, quanto a todas as infrações financeiras que lhe foram imputadas no relato



da auditoria, refere que:

- ✓ *"(...) A excepcional complexidade jurídica da situação criada fundamenta um juízo de exclusão da responsabilidade, atento o disposto no n.º 5 do artigo 61.º da Lei nº 98/97, de 26/08 (LOPTC), aplicável por remissão do n.º 3 do artigo 67.º do mesmo diploma (...)"*;
- ✓ *E "(...) a admitir a ocorrência de um comportamento negligente, a ausência de qualquer prejuízo para o erário público e o preenchimento, que se afirma, dos demais requisitos previstos nas alíneas b) e c) do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, permitirão formular uma douta decisão de relevação da responsabilidade (...)"*.

❖ **André Valente Martins, Carlos Alberto Mendonça Rabaçal, Carla Alexandra Potrica Guerreiro, Manuel Joaquim Pisco Lopes, Ana Filipa Matos Bonita, Henrique Pinto Gonçalves e Maria da Graça Chambino Ramos, Vereadores da CMS e**

Ricardo Jorge Fialho Oliveira, Afonso Augusto da Silva Luz, Jerónimo Manuel Fragoso Lopes, Nuno Miguel Batista Lopes, Natividade Teixeira Lopes Moutinho, João Paulo de Oliveira Vieira, Yolande Paule Juliette Cloetens, Joaquim Pereira Pires, José Manuel Carvalho da Silva, João Afonso Almeida da Silva Luz, Eduardo Jorge Ferreira Durand Moreira Pinto, José Luís de Oliveira Andrade, Luís Alberto Miranda Custódio, José Carlos Tavares da Silva, Joaquim Manuel Carvalho Marcelino, Celestina Maria Agostinho de Brito Neves, Hélio Bexiga Viegas e João José Almeida Carpelho, membros da AMS:

- ✓ Pelas mesmas razões já invocadas na pronúncia da Presidente da CMS, também aqui se alega que, à data das deliberações dos órgãos executivo e deliberativo para aprovação/autorização do contrato de empréstimo de curto prazo, o Município dispunha de *"(...) uma larga margem de endividamento*



líquido disponível (mais de 15 milhões de euros) " pelo que não se "(...) colocava qualquer contingência, por mais remota, de ultrapassagem do limite de endividamento líquido (...);

- ✓ Efetivamente, as deliberações da aprovação da minuta e autorização do contrato de empréstimo de curto prazo "(...) *apresentavam-se conformes à lei e insuscetíveis de constituírem a violação do limite de endividamento líquido vigente(...)*" e só a alteração legislativa que ocorreu em 2011 (Lei n.º 60-A/2011) quanto ao momento do apuramento daquele limite é que potenciou o decréscimo deste montante;
- ✓ Alegam ainda os Respondentes que, "(...) *em sede de responsabilidade financeira sancionatória prevalece o princípio da aplicação da lei mais favorável (...) sendo que, mesmo a admitir a prática de atos supervenientemente ilegais por via da publicação posterior de uma lei que, op legis, transformaria atos legais em atos ilegais, existiria fundamento para afastar qualquer juízo de ilicitude (...);*
- ✓ Argumenta-se, também, que a deliberação sobre a autorização/contração do empréstimo em apreço "(...) *foi tomada com base na informação escrita, não apenas de um técnico, mas de um Diretor do Departamento de Administração e Finanças, licenciado em Direito, e com vasta experiência profissional (...)*";
- ✓ Com exceção de Alberto Manuel de Sousa Pereira, os membros da AMS supra identificados, argumentam que não são "(...) *legalmente, titular[es] de cargo político, nem titular[es] de alto cargo público, e a sua atividade principal não é, tão pouco, o exercício de funções de gestão e administração pública (...)*";
- ✓ Alegando, também, que exercem a profissão "(...) *procurando, muitas vezes com esforço pessoal e sacrifício familiar, compatibilizar a sua atividade profissional (necessária também para obter os rendimentos necessários à*



economia familiar) com o cumprimento de uma cidadania responsável e participante, através do exercício de funções de membro da Assembleia Municipal (...)", sendo que "(...) Esta menor intensidade, por comparação com outras funções (muitas delas até exercidas por força da lei em regime de exclusividade) não pode deixar de significar uma graduação no conceito de diligência exigível que o Tribunal certamente ponderará (...)";

- ✓ Acresce que e a propósito deste último argumento, os Respondentes, Jerónimo Manuel Fragoso Lopes, João Paulo de Oliveira Vieira, Eduardo Jorge Ferreira Durand Moreira Pinto e José Luís de Oliveira Andrade, mencionam, ainda, que exercem a profissão de "Técnico Informático, Sócio-gerente de empresa do sector", "Bombeiro Sapador", "Bancário" e "Assistente Operacional da Função Pública", respetivamente.
- ✓ Por último, e "(...) sem conceder, mesmo admitindo a ocorrência de um comportamento negligente, a ausência de qualquer prejuízo para o erário público e o preenchimento, que se afirma, dos demais requisitos previstos nas alíneas b) e c) do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, permitirão formular uma douta decisão de relevação da responsabilidade (...)"

❖ **Maria da Graça Chambino Ramos, Vereadora da CMS**, alega, também que:

- ✓ A signatária "(...) participou unicamente na reunião ordinária da Câmara Municipal realizada em 6 de Outubro de 2011 (...)" referente à "(...) deliberação de aprovação da minuta do contrato, tomada em reunião de 6 de Outubro de 2011, em cuja votação a signatária absteve-se (...)"
- ✓ O voto de abstenção "(...) resultou da orientação política recebida pelo partido a que se encontra vinculada e eleita, em obediência à disciplina partidária (...)" sendo que "(...) Não existia motivo para votar contra porquanto a decisão já fora tomada pelo órgão executivo em momento anterior e tinha merecido aprovação após ser submetido ao órgão deliberativo(...)"



- ✓ Mais refere que "*(...) da sua abstenção, não resulta qualquer anuência à deliberação tomada porquanto não foi naquela que se deliberou contratar o empréstimo mas na reunião de 10 de Agosto de 2011, como mostram as atas (...)*";
- ✓ Pelo que "*(...) deve a signatária ser afastada de qualquer responsabilidade (...)*";

❖ **Alberto Manuel de Sousa Pereira, membro da AMS:**

- ✓ A sua "*(...) formação [é] de engenheiro, professor e deputado municipal experiente (...)*", sendo nesta qualidade que responde a este Tribunal;
- ✓ Não coloca em causa o teor do relato alegando, em síntese, que "*(...) Os membros das AM recebem as propostas do executivo, uma ou duas folhas, às vezes acompanhadas de mais alguns documentos redigidas pelos técnicos superiores do executivo, que são cópias das propostas aprovadas na reunião do executivo. (...) A maioria esmagadora dos membros da AM não têm competência técnica para apreciarem documentos complexos sobre finanças (...)*";
- ✓ Refere a complexidade de matérias apresentadas, a densidade da legislação aplicável, aliada à falta de formação técnica dos membros da AM, que determinam na sua generalidade a redução da atividade de fiscalização cometida às assembleias municipais, levando a que o sentido de voto detenha um cariz partidário, sem que seja certificada a legalidade ou conteúdo das propostas apresentadas junto do órgão deliberativo.
- ✓ Tece algumas considerações sobre a gestão autárquica e conclui pedindo justiça a este Tribunal.



VIII- APRECIACÃO

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

Como já se mencionou, este contrato de empréstimo de curto prazo foi outorgado em 07.10.2011, com vigência contratual até 07.10.2012, para ocorrer a dificuldades de tesouraria.

Este contrato titulava, assim, desde logo dívida pública fundada, porquanto o empréstimo em apreço visava "*(...) lograr amortização completa no exercício orçamental subsequente àquele em que foi contraído, motivando agravação do endividamento naquele ano económico(...)*"⁸⁹.

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

Como se refere no Ac. n.º 11/2009, 1ª S/SS, de 18 de janeiro "*(...) para efeitos de submissão a fiscalização prévia deste Tribunal, importa tão só saber se os empréstimos de curto prazo contraídos são amortizados no ano em que são contratados ou em anos económicos subsequentes. Se, pelo seu prazo, se destinarem a ser amortizados no ano económico subsequente àquele em que são contraídos, eles integram a dívida pública fundada da entidade, enquadram-se na alínea a) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC e, conseqüentemente, estão sujeitos a fiscalização prévia*".

Veja-se, ainda, que este Tribunal em sede de recurso afirmou que "*(...) não só o clausulado contratual previa a amortização do empréstimo em prazo que ia*

⁸⁹ Ac. n.º 3/2013 - 1ª S/PL, de 06 de fevereiro (RO n.º 14/2012).



Tribunal de Contas

para além do ano de 2011 [até setembro de 2012], como, efetivamente, aquela previsão se confirmou (...)⁹⁰, situação que consubstancia dívida fundada.

Igualmente em sede de recurso se preconizou que este contrato, encontrando-se sujeito a fiscalização prévia, "(...) *atenta a data de produção de efeitos dos contrato em apreço, é indubitável que o Município de Setúbal (...) se encontrava vinculado a remetê-lo ao Tribunal de Contas, para efeitos de fiscalização prévia, no prazo de 20 dias [terminava em 15.11.2011] a contar da data do início da produção dos respetivos efeitos (...)*"⁹¹.

Assente a obrigatoriedade de sujeição a fiscalização prévia do contrato de empréstimo em apreço, nos termos alínea a) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC, assim como o momento relevante para a sua remessa ao TC (até 15.11.2011) importa apurar se foi observado o disposto no artigo 45.º, n.º 1, da LOPTC: os atos e contratos sujeitos à fiscalização prévia do TC, naquela data, podiam produzir efeitos antes do visto "(...) **exceto quanto aos pagamentos a que derem causa (...)**"⁹².

Ora, apurou-se [ponto 3.3], que por força do presente contrato, a CMS:

- ⇒ Em **17.10.2011**, utilizou na íntegra o montante de **1.750.00,00 €**;
- ⇒ Procedeu a pagamentos (a título de juros e comissões) ainda no ano económico de 2011 - em **08.11.2011 e 09.12.2011** – no montante de **6.365,92 € e 9.094,17 €**, respetivamente;
- ⇒ Autorizou e efetivou pagamentos no ano económico subsequente – entre **09.01.2012 e 26.10.2012** – no montante global de **1.837.644,28 €**⁹³.

⁹⁰ *Idem.*

⁹¹ Tendo sido relevada a responsabilidade financeira sancionatória decorrente do atraso na remessa do contrato.

⁹² Negrito nosso.

⁹³ 87.644,28 (juros/comissões) + 1.750.000,00 (amortização de capital).



Tribunal de Contas

Efetivamente, quer a utilização total do limite de crédito disponibilizado (1.750.000,00 €) quer os pagamentos supra identificados ocorreram quando **o Município se encontrava vinculado à remessa do contrato de empréstimo para efeitos de fiscalização prévia do TC**, bem como **após a sua remessa** (em 18.01.2012), **antes do Tribunal se pronunciar sobre a sua legalidade e regularidade financeira** (21.09.2012) e **após a recusa de visto**, que se manteve em sede de recurso (06.02.2013)⁹⁴.

Mencione-se, a propósito, que com a alteração introduzida pela Lei n.º 61/2011, de 07 de dezembro, neste artigo 45.º da LOPTC, os atos e contratos de valor superior a 950.000,00 € não podem produzir quaisquer efeitos (financeiros e quaisquer outros) antes da pronúncia de decisão pelo TC, em sede de fiscalização prévia (n.º 4 do artigo 45.º).

Em síntese, os factos indicados no ponto 3.3., alíneas c), d) e e) deste relatório, evidenciam que foi executado financeiramente (pagamentos) um contrato (o que foi posteriormente refletido nas ordens de pagamento n.ºs 6079/2012 e 6660/2012, de 26.10.2012 e 26.11.2012, respetivamente) com desrespeito pelo disposto no artigo 45.º, n.º 1, da LOPTC.

XXX

Quanto ao alegado pela Respondente Maria das Dores Meira de que o contrato de empréstimo em apreço devia ser qualificado como um "(...) *empréstimo de curto prazo, e não [de] dívida fundada (...)*", entendimento já perfilhado (em sede de fiscalização prévia e de recurso), importa salientar que o mesmo não se considera procedente, uma vez que se reportam a conceitos distintos.

⁹⁴ Nos termos do artigo 97º, n.º 4, da LOPTC "(...) *O recurso das decisões finais de recusa de visto (...) tem efeito suspensivo (...)*", sendo certo que tendo sido interposto recurso para o Plenário da 1ª Secção, não poderia o município efetuar pagamentos até à pronúncia (definitiva) deste Tribunal (em 06.02.2013).



Tribunal de Contas

Na verdade atenta a finalidade e o prazo de vigência de um contrato de empréstimo este poderá ser de curto prazo (ocorrer a dificuldades de tesouraria e amortizar até ao prazo máximo de um ano), de médio ou de longo prazo.

A dívida gerada por contratos de empréstimo poderá ser dívida flutuante (integralmente amortizada até ao final do exercício económico em que foi gerada) ou dívida fundada (contraída para ser amortizada no exercício económico subsequente àquele em que foi gerada).

Se um contrato de empréstimo de curto prazo prever que será totalmente amortizado no ano económico em que foi contraído, ele gera dívida flutuante e, como tal, não está sujeito a fiscalização prévia do TC.

Porém, como ocorreu no caso em análise e face ao regime legal então aplicável, se esse empréstimo de curto prazo transita para o ano económico subsequente, de acordo com o seu clausulado, ele constitui dívida fundada e, assim, encontra-se sujeito a fiscalização prévia do TC, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC⁹⁵.

⁹⁵ É pertinente, neste âmbito, referir que a qualificação deste tipo de contrato de empréstimo acabou por ser clarificada com a entrada em vigor do novo "*Regime Financeiro das Autarquias Locais*", aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro:

Artigo 50.º

(...)

*1 — Os empréstimos a curto prazo são contraídos apenas para ocorrer a dificuldades de tesouraria, devendo ser amortizados até ao final do exercício económico em que foram contratados*⁹⁵.

Ora, a partir de 01.01.2014 (data da entrada em vigor desta lei) não restam dúvidas de que os contratos de empréstimo de curto prazo só poderão legalmente ocasionar dívida flutuante, e, como tal, não se encontram sujeitos a fiscalização prévia do TC. Mas note-se: eram claros no regime anterior os conceitos de dívida flutuante e fundada e de empréstimos de curto e médio e longo prazos.



Tribunal de Contas

Quanto à alegação de que, mesmo admitindo enquadramento legal distinto do defendido pela demandada, a obrigatoriedade de remessa do contrato em apreço ao controlo prévio deste Tribunal só se teria constituído em 31.12.2011, e como tal era possível executá-lo legalmente antes desta data, relembre-se, nesta sede, o entendimento sufragado no citado Ac. n.º 03/2013, de 03.02.2013, de que "(...) o pagamento de juros [entre o mais, ocorreu pagamento de juros em 09.12.2011] e a disponibilização e subsequente utilização, por parte da entidade beneficiária, da quantia mutuada **assumem-se como verdadeiros efeitos do contrato de empréstimo em causa (...)**"⁹⁶.

Ora, "(...) atenta a data da produção de efeitos do contrato em apreço, é indubitável que o Município de Setúbal (...) se encontrava vinculado a remetê-lo ao Tribunal de Contas, para efeitos de fiscalização prévia, **no prazo de 20 dias [terminava em 15.11.2011] a contar do início da produção dos respetivos efeitos (...)**. Vinculação essa que (...) decorre do preceituado no art.º 81.º, n.º 2, da L.O.P.T.C. (...)"⁹⁷.

Nesta senda, a pretensão deduzida de que o presente contrato "(...) podia, seguramente, produzir todos os efeitos (incluindo financeiros) entre 07/10/2011 e 31/12/2011 (...) não existindo, por maioria de razão, qualquer violação do disposto no artigo 45.º, n.º1, da LOPTC (...)" não pode proceder, até porque como se refere no citado acórdão "(...) muito embora o contrato em apreço, pelos seus termos, se mostrasse apto a produzir efeitos antes do visto, nomeadamente, no plano da utilização da quantia mutuada, estava, no entanto **vedado à entidade beneficiária o pagamento de quaisquer quantias por conta do empréstimo antes do Tribunal de Contas emitir pronúncia (...)** em sede de fiscalização prévia (...)"⁹⁸.

E quanto à interpretação defendida para afastar a responsabilidade financeira que lhe é imputada por ter autorizado pagamentos em desrespeito do n.º 1 do artigo

⁹⁶ Negrito nosso.

⁹⁷ Negrito nosso.

⁹⁸ Negrito nosso.



Tribunal de Contas

45.º da LOPTC (designadamente a aplicação ao caso do n.º 3), diga-se, que a mesma não é concordante com o que pacificamente tem sido defendido pela 1ª e 3ª Secções do TC, e que é apenas uma:

Os atos ou contratos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, não podem, em qualquer circunstância, produzir efeitos financeiros (pagamentos) antes da pronúncia deste órgão jurisdicional.

Caso a decisão do TC seja de recusa de visto e o ato/contrato tenha iniciado a sua execução, aí sim, permitem-se os pagamentos destes trabalhos/serviços executados, desde que não ultrapassem a programação contratualizada para esse período (uma vez que a regra, quando há recusa de visto, é que os atos/contratos não podem produzir quaisquer efeitos).

Ou seja, a ressalva do n.º 3 do artigo 45º da LOPTC só é aplicável a casos de recusa de visto pelo TC, **aplicando-se apenas quando já tenha havido execução material do contrato^{99/100} e mesmo nesta situação, os pagamentos só podem ser autorizados e efetuados após a pronúncia do TC, em sede de fiscalização prévia.**

Veja-se a este propósito o Ac. n.º 9/2012, de 21 de março de 2012, da Subsecção da 1.ª Secção, do TC, onde se refere que "(...) *O artigo 45.º da LOPTC, depois de proibir que antes do visto deste Tribunal se façam quaisquer pagamentos por força de contratos sujeitos à sua fiscalização prévia, permite que, no caso de ocorrer uma recusa desse visto, os trabalhos realizados ou os bens ou serviços adquiridos após a celebração do contrato e até à data da notificação da recusa possam ser pagos após*

⁹⁹ Aliás, para que não exista uma significativa dilação temporal entre a execução material deste tipo de contratos (e outros, como sejam os de prestação de serviços e de empreitadas) e o pronunciamento do Tribunal de Contas, em sede de fiscalização prévia (seja no sentido do visto ou da sua recusa), a LOPTC, fixou prazos imperativos para o envio a fiscalização de processos que produzam efeitos antes do visto, quer se trate da remessa inicial (artigo 81º, n.º 2), quer se trate do reenvio após devolução do Tribunal (artigo 82º, n.º 2).

¹⁰⁰ Salvaguardando a posição do cocontratante.



essa notificação, se o respetivo valor não ultrapassar a programação contratualmente estabelecida para o mesmo período. Importa salientar que estamos perante uma norma de direito financeiro público, de natureza imperativa, que disciplina a eficácia jurídica dos atos e contratos sujeitos a fiscalização prévia e os efeitos desta fiscalização. As despesas públicas só podem realizar-se se os factos que as geram estiverem de acordo com as normas legais aplicáveis (...) e, por força da lei (que ninguém pode alegar não conhecer), a eficácia jurídico-financeira de muitos dos contratos que originam despesa pública depende da verificação e confirmação dessa legalidade pelo Tribunal de Contas. Quando o Tribunal de Contas recusa o visto a um contrato sujeito ao seu controlo prévio, o que está, assim, em causa é o não preenchimento de uma condição de eficácia de um contrato. Se essa recusa ocorrer, o contrato deixa de ser eficaz e a correspondente despesa não poderá efetuar-se. Excetuam-se os efeitos e despesas permitidos nos exatos termos do artigo 45.º n.º 3, da LOPTC (...)"

Compreende-se o alegado pela demandada, no sentido de que é complexa a situação de um empréstimo de curto prazo que já teve início de efeitos e, entretanto, por transitar de ano económico, passa a constituir dívida fundada ficando sujeita a fiscalização prévia, com impedimento de produção de efeitos financeiros.

Note-se contudo que no presente caso, o contrato previa expressamente um prazo de 12 meses que se prolongava, em muito, para além do ano económico a decorrer.

8.2. Da (in)observância de normas legais que regulam o crédito municipal

8.2.1. Da falta de capacidade de endividamento líquido

Como já foi referido, o contrato de empréstimo de curto prazo foi celebrado em 07.10.2011 com vigência até 07.10.2012, para ocorrer a dificuldades de tesouraria.

Assim e considerando as normas legais aplicáveis, bem como os limites ao endividamento do município para o ano de 2011 (identificados nos pontos 3.5 a 3.8, deste relatório) observa-se que:



- i. No ano de 2011, o MS dispunha de capacidade para recurso ao crédito a curto prazo até ao limite de **3.511.949,02 €¹⁰¹**, pelo que, quanto a este requisito legal, na contratualização do presente empréstimo no montante de 1.750.000,00 €, foi respeitado este limite previsto no artigo 39.º, n.º 1, da LFL;
- ii. Porém, importava também atender à sua capacidade de endividamento líquido, para o mesmo ano de 2011. Ora, tendo presente o limite legalmente definido e identificado no ponto 3.5. deste relatório, assim como a situação face ao limite apurado trimestralmente (ponto 3.6.) apurou-se que:
 - ⇒ No **2º e 3º trimestres não detinha margem de endividamento suficiente para contrair um empréstimo no montante de 1.750.000,00 €.**
 - ⇒ Em **31.12.2011, aquele limite legal havia sido excedido em 1.732.647,00 €.**

Acresce referir que a situação negativa (de endividamento líquido) evidenciada se manteve no primeiro trimestre de 2012, precisamente quando o contrato em apreço continuava em vigor¹⁰², sendo que só em 30.06.2012, o município passou a deter margem de endividamento líquido, no montante de 6.403.763,00 €¹⁰³.

Em suma, atentos os valores de endividamento líquido supra identificados, **não podia legalmente** a CMS ter **proposto** à AMS e **posteriormente adjudicado** o contrato de empréstimo de curto prazo sob apreciação, nem a AMS **poderia ter autorizado a celebração do aludido contrato de empréstimo**, tendo sido, assim, desrespeitados os art.ºs 37º, n.º 1, da LFL e 53.º, n.º1, da LOE de 2011.

¹⁰¹ Vide ponto 3.8., deste relatório.

¹⁰² Cfr. "Ficha de município" reportada ao 2º trimestre de 2012 (impressa em 19.09.2012), o limite de endividamento líquido era de 22.242,591 €, detendo em 01.01.2012, um excesso de endividamento no montante de 1.905.912,00 €.

¹⁰³ Cfr. "Ficha de município" reportada ao 2º trimestre de 2012.



XXX

A maioria dos ora Respondentes, defendem que à data da autorização do contrato de empréstimo em apreço¹⁰⁴, o MS detinha "(...) *à luz da lei em vigor, de larga capacidade de endividamento disponível (mais de 15 milhões de euros)*" e que tal só deixou de suceder com a "(...) *com a alteração em 30.11.2011 promovida pela Lei n.º 60-A/2011, que alterou o endividamento dos municípios o que no "caso do Município de Setúbal significou uma diminuição do limite de endividamento líquido em 47,6%",* o que acabou por despoletar que o Município de Setúbal tivesse ficado "(...) *numa situação de excesso de endividamento em 31.12.2011 (...)*".

Contudo, e sem prejuízo de se reconhecer que, com a entrada em vigor da aludida Lei n.º 60-A/2011, a capacidade de endividamento líquido do Município acabou por ser reduzida, no final do ano de 2011, também é certo que, à data da autorização e contração do empréstimo (07.10.2011), o MS já não detinha margem de endividamento líquido bastante¹⁰⁵ para contrair o citado empréstimo no valor de 1.750.000,00 €.

Factualidade que, de resto, foi confirmada no Ac. n.º 3/2013, de 06 de fevereiro, da 1ª Secção,¹⁰⁶ quando se refere que "(...) *Tendo presente o montante máximo [€ 1.750.000,00] do empréstimo em causa, mostra-se claro que o Município de Setúbal não demonstrou, no período compreendido entre 30.06.2011 e 31.12.2011, ter capacidade de endividamento bastante para contrair e assumir o empréstimo em apreço [sempre com valor superior às indicadas margens de endividamento], sendo que naquela última data [31.12.2011] havia mesmo ultrapassado o limite de endividamento líquido (...)*".

¹⁰⁴ Deliberações do órgão executivo camarário, de 10.08.2011 e 06.10.2011 e do órgão deliberativo, de 19.09.2011.

¹⁰⁵ Em 30.06.2011 e 30.09.2011, no valor de 70.974,00 € e de 1.557.391,00 €, respetivamente.

¹⁰⁶ In RO n.º 14/2012.



Tribunal de Contas

Ora e tal como tem vindo a ser assumido pela jurisprudência deste Tribunal¹⁰⁷, a contração do empréstimo em causa sem que se mostrasse assegurada **[prévia e contemporaneamente]** a capacidade de endividamento por parte do Município de Setúbal (durante todo o ano de 2011 e, em especial, em 31.12.2011), constituiu uma **ilegalidade**, por **incumprimento dos pressupostos previstos**, conjugadamente, nos artºs 36.º e 37.º, da LFL, e 53.º da LOE.

A este propósito salienta, ainda, o AC. n.º 18/2012, de 01 de junho, da Subsecção da 1ª Secção, deste Tribunal que *"(...) importa sublinhar que a ilegalidade em causa não se identifica, necessariamente, com a violação consumada do limite de endividamento.*

*Basta-se, isso sim, com a contração do empréstimo **sem que se mostre assegurada e demonstrada a capacidade de endividamento do município (...)***¹⁰⁸.

Por outro lado, o facto de que as aludidas deliberações terem sido *"(...) tomada[s] com base na informação escrita, não apenas de um técnico, mas de um Diretor do Departamento de Administração e Finanças, licenciado em Direito, e com vasta experiência profissional (...)"*, não exime o titular responsável pela prática de atos administrativos (independentemente da sua formação académica), de um dever especial de cuidado na prossecução do interesse público não sendo, pois, admissível a assunção de uma conduta que em concreto se baste com a mera adesão às informações e pareceres de serviços¹⁰⁹.

Assim, no decurso da prática de atos de gestão, o que se impõe é uma cuidada e pormenorizada apreciação de toda a documentação presente pelos serviços técnicos do organismo (ou mesmo entidades externas, se for o caso) e não apenas a adoção

¹⁰⁷ Também neste sentido *Vide* Ac. n.º 1/2009 - PG, de 25 de maio (Recurso extraordinário n.º 01/2009), publicado no DR n.º 115, de 17 de junho de 2009).

¹⁰⁸ Negrito nosso.

¹⁰⁹ Sentenças da 3ª Secção deste Tribunal, nºs 03/2007 e 11/2007, de 8 de fevereiro e 10 de julho, respetivamente.



Tribunal de Contas

de “*comportamentos de conformidade*” por parte do(s) responsável (eis) depositando total confiança na fiabilidade do seu conteúdo.

Sobre um dirigente responsável impende a obrigação de se rodear de cuidados acrescidos, nomeadamente para garantia da legalidade dos procedimentos inerentes à realização de despesas públicas, não se podendo limitar a confiar nas aludidas informações sem se assegurar da qualidade e suficiência das mesmas.¹¹⁰

Como se menciona na Sentença n.º 11/2007, da 3.ª Secção, de 10 de julho, “*Quem pratica um ato administrativo, seja como titular de um órgão singular ou de um órgão coletivo, tem a obrigação, como último garante da legalidade administrativa, de se certificar de que estão cumpridas todas as exigências de fundo e de forma para que o ato seja juridicamente perfeito, ou seja destituído de vícios geradores de nulidade, de anulabilidade ou de ineficácia. E quando, como é o caso, esse resultado não é conseguido, e se trata de um órgão coletivo ou plural, é normal que se indiciem como responsáveis todos os que praticaram o ato (...)*”.

Ainda nesta senda refere o Ac. n.º 11/2010, da 3.ª Secção, do Plenário¹¹¹, que “*(...) no que às informações diz respeito, não se pretende significar que os decisores públicos se devam limitar a aceitar tal-qualmente as informações que lhes são prestadas; ao contrário, incumbindo-lhes decidir, incumbe-lhes também fazer uma análise crítica de tais informações (...)*”.

Também no Ac. n.º 02/2008, de 13 de Março, da 3ª Secção, do Plenário, se refere que: “*Especificamente no que concerne aos eleitos locais, o artigo 4º da Lei nº 29/87, de 30 de Junho, define quais os deveres em matéria de legalidade e direito dos cidadãos e em matéria de prossecução do interesse público. Tais deveres são manifestamente violados quando titulares de um órgão executivo de uma autarquia local votam favoravelmente propostas sem se certificarem previamente da sua justificação e legalidade*”.

¹¹⁰ Ainda, neste sentido, vide o Ac. n.º 2/2008 – 3ª S/PL, de 13 de março.

¹¹¹ In RO n.º 4 RO-JC/2010.



Tribunal de Contas

Acresce ainda o Ac. n.º 5/2013, de 05 de junho, da 1ª Secção, do Plenário¹¹² que "(...) é expressamente exigido aos eleitos locais **"observar escrupulosamente as normas legais e regulamentares aplicáveis aos atos por si praticados ou pelos órgãos a que pertencem"**, **"salvaguardar e defender os interesses públicos do Estado e da respetiva autarquia"** e **"respeitar o fim público dos deveres em que se encontram investidos"**.

Mais refere que "(...)Ao Presidente acresce o dever de nas reuniões da Câmara Municipal **"dirigir os trabalhos e assegurar o cumprimento das leis e a regularidade das deliberações"** (cfr. artigo 68º, n.º 1, alínea q), da Lei n.º 169/99, na redação dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro).

(...) *Todo este regime jurídico acabado de referir exige conhecimentos substanciais dos eleitos locais para o cabal exercício das suas funções e impõe-lhes especial cuidado nas suas decisões de modo a serem sempre cumpridos os preceitos legais e prosseguido o interesse público"*

Também o alegado pela generalidade dos indiciados respondentes, de que enquanto membros da AMS "(...) o exponente não é, legalmente, titular de cargo político, e a sua atividade principal não é, tão pouco, o exercício de funções de gestão e administração pública (...)" encontra-se desprovido de razão, porquanto dispõe a Lei n.º 34/87^{113/114}, de 16 de julho, sobre a epígrafe **"Cargos políticos"** que:

Artigo 3º
(...)
"(...) 1- São cargos políticos, para os efeitos da presente lei:
(...)
i) O de membro de órgão representativo de autarquia local;
(...)"

¹¹² RO n.º 02/2013-R.

¹¹³ "Crimes de Responsabilidade dos Titulares de Cargos Políticos".

¹¹⁴ Alterada Lei n.º 108/2001, de 28 de novembro, Lei n.º 30/2008, de 10 de julho, Lei n.º 41/2010, de 3 de setembro, Lei n.º 4/2011, de 16 de fevereiro, e Lei n.º 4/2013, de 14 de janeiro (retificada pela Declaração de Retificação n.º 5/2013, de 25 de janeiro).



Mencione-se que a competência para autorizar o município a contrair empréstimos é da assembleia municipal pelo que, os seus membros não se podem eximir da responsabilidade financeira decorrente da autorização ilegal dada nessa matéria.

Esta observação é igualmente aplicável ao alegado pelo Respondente Alberto Manuel de Sousa Pereira, que não pondo em causa o teor do relato, veio *grosso modo* invocar motivações de ordem partidária e a falta de preparação técnica dos membros da assembleia municipal, suscetíveis de condicionar o sentido de voto das matérias propostas e deliberadas pelo órgão deliberativo.

Reitera-se, a este propósito, o que ficou dito anteriormente, lembrando-se, contudo, que tais fatores não se podem sobrepor ao cumprimento dos normativos legais aplicáveis, e bem assim que a responsabilidade pelas deliberações tomadas por "*decisores públicos*", como é o caso, são pessoais e não institucionais (artigo 61.º da LOPTC).

8.2.2. Da utilização do contrato de empréstimo de curto prazo em finalidade diversa da legalmente prevista

Apurou-se, ainda, que este contrato de empréstimo de curto prazo, tendo sido celebrado **em 07.10.2011**, para ser amortizado **até 07.10.2012** e para **apoio à tesouraria**, apenas foi amortizado em 31.10.2012¹¹⁵.

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

Acresce que a manutenção da dívida resultante do contrato em apreço, após 07.10.2012 e até 31.10.2012, determinou que a mesma se transformasse em dívida de médio prazo e num instrumento de financiamento do défice orçamental do município, "*(...) uma vez que a falta de realização da receita que o empréstimo*

¹¹⁵ Recorde-se que de acordo com a "*Ordem de Pagamento*" n.º 6079, de 26.10.2012, a autorização e amortização do capital ocorreu em 26.10.2012 e 29.10.2012, respetivamente, não obstante e de acordo com o extrato bancário da autarquia se mencionar que o pagamento apenas foi feito em **31.10.2012**.



visava antecipar transformou a dívida num instrumento de financiamento do défice orçamental do município (...) ¹¹⁶.

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

Efetivamente, os empréstimos de maturidade superior a 1 ano só podiam ser contraídos para aplicação em investimentos ou para proceder ao saneamento ou ao reequilíbrio financeiro dos municípios, como prescrevia o artigo 38.º, n.º 4, LFL¹¹⁷.

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

8.2.3. Da não intervenção dos órgãos municipais competentes

Acresce que, mesmo que as alterações descritas tivessem cobertura legal, a contração de empréstimos (quer a curto quer a médio prazo) estava sujeita a autorização da assembleia municipal, mediante proposta da câmara municipal, nos termos dos n.ºs 6 e 7 do artigo 38.º da LFL e artigos 53.º, n.º 2, alínea d) e 64.º, n.º 6, alínea a), da LAL, devendo entender-se também que a alteração das suas condições gerais careceria igualmente dessa aprovação¹¹⁸, o que no caso em apreço também não aconteceu.

XXX

A argumentação apresentada pela Presidente da CMS, de que "*(...) ocorreu uma pequena dilação na data de amortização do empréstimo, concretamente 24 dias (...) em concreto, não houve, nunca, qualquer intenção, qualquer vontade, de utilizar o empréstimo para finalidade diversa do apoio à tesouraria, como aliás a data de amortização evidencia (...)*", não permite, assim, afastar a ilegalidade que se verificou.

¹¹⁶ Vide Ac. n.º 8/2012 – 1ª S./SS, de 16 de março.

¹¹⁷ Também neste sentido vide Ac. 19/2012 - 1ª S/SS, de 01 de junho.

¹¹⁸ Também neste sentido Vide Ac. n.º 8/2012- 1ª S/SS, de 16 de março.



Tribunal de Contas

Efetivamente, a simples conduta da não amortização no **prazo máximo de um ano** (no caso até **07.10.2012**) é o bastante para se dar por verificada a violação do preceituado no n.º 4 do artigo 38.º da LFL.

Quanto ao argumento de que *"(...) tratava-se de concluir a execução de um contrato que tinha, legitimamente, entendia-se e entende-se, produzido todos os seus efeitos antes da sujeição a visto prévio, mas que, segundo o acórdão do Tribunal de Contas de recusa de visto, de 21/09/2012, não poderia ter produzido qualquer efeito antes do visto (...)"*, pelo que *"(...) à luz do citado acórdão, seria então necessário concluir a execução de um contrato que nunca deveria ter sido executado (...), o que gerou a necessidade, por parte dos serviços, de análise com vista à definição de qual a melhor conduta a adotar, face a tal incongruência (...)"* sublinhe-se, que a qualquer titular responsável pela prática de atos administrativos se encontra cometido um dever de especial cuidado na prossecução do interesse público, o qual se manifesta, desde logo, no respeito pelas normas legais vigentes, no caso, as que regulam o crédito municipal.

E mesmo que não houvesse *"vontade do agente"* para proceder à *"prorrogação do prazo de vigência do empréstimo"* a simples manutenção do contrato de empréstimo de curto prazo para além do período máximo de 12 meses, a contar da data da respetiva contração, implicava, por força da lei, uma alteração da sua finalidade e pressupostos implicando a intervenção dos órgãos camarário e deliberativo da autarquia.

Reitera-se, pois, que as razões invocadas não se podem sobrepor aos pressupostos legalmente exigíveis em matéria de contração do crédito municipal, considerando-se, porém, que o alegado e o contexto em que ocorre a ilegalidade poderão ser atendidos, eventualmente na graduação da culpa.



8.3. Da (in)observância das normas legais que regulam a realização da despesa pública – Procedimento contabilístico adotado quanto aos pagamentos

Da documentação constante do presente processo apurou-se que foi pago, a título de juros e comissões, o montante total de **103.104,37 €** (no ponto 3.3 do presente relatório) sem que:

- ❖ Tivessem sido "*(...) pagos contabilisticamente*"¹¹⁹;
- ❖ Os valores debitados e pagos à entidade bancária pelo município ficaram "*(...) pendentes de reconhecimento pelo mutuário, ficando expressos nas contas de valores a reconciliar (...)*"¹²⁰; sendo que,
- ❖ "*(...) após a decisão do Tribunal se procedeu ao reconhecimento dos valores, formalizando-se então, em 26/11/2012, a autorização contabilística de pagamento(...)*"¹²¹.

Em síntese, os aludidos **pagamentos** efetuados entre 08.11.2011 e 09.10.2012¹²², ocorreram sem que fossem (tempestivamente, entenda-se) processados, autorizados e registados contabilisticamente.

Ora, ainda que se possa admitir que a autorização e contração do empréstimo em causa¹²³ se estende também aos pagamentos que decorrem da sua execução¹²⁴, tal

¹¹⁹ Cfr. ponto n.º 3 do Of. n.º 2778, B9, S, DAF, de 02.04.2012.

¹²⁰ Cfr. Of. n.º 019/DAF/2013, de 17.05.2013.

¹²¹ *Idem.*

¹²² *Vide* alíneas c) e d), do ponto 3.3. do presente relatório.

¹²³ A autorização e aprovação da minuta do contrato de empréstimo foi efetuada, por maioria, em reunião dos órgãos deliberativo e executivo camarário – *Vide* ponto 5.4 a 5.6. do presente relatório.

¹²⁴ "*(...) Os juros serão liquidados e pagos mensal e postecipadamente (...)*" ficando "*(...) O BANCO (...) desde já autorizado a efetuar na referida conta todos os débitos resultantes (...) da presente abertura de crédito (...)*" – Cfr. Cláusulas n.º 4ª, n.º 2 e 8ª, n.º 2, respetivamente.



Tribunal de Contas

situação, não afasta, contudo, a obrigatoriedade da observância das normas legais em matéria de processamento/realização dos pagamentos das despesas públicas.

Efetivamente, não só a "(...) *Ordem de Pagamento (...)*" é um dos "(...) *documentos obrigatórios de suporte ao registo das operações relativ[os] aos pagamentos(...)*", devendo ser "(...) *objeto de registo contabilístico (...)*"¹²⁵, como também, e atento o disposto no ponto 2.8.9 das "*Considerações Técnicas*" do POCAL "(...) *Os recebimentos e os pagamentos são registados **diariamente** em folhas de caixa e resumos diários de tesouraria que evidenciam as disponibilidades existentes.*

O acompanhamento das operações contabilísticas efetua-se através de balancetes mensais onde constam todos os movimentos financeiros ocorridos no ano até à data da sua elaboração (...)"¹²⁶, o que no caso em apreço não se verificou.

Acresce que "(...) *As reconciliações bancárias, devem ser feitas mensalmente e, devem ser confrontadas com os registos da contabilidade (...)*"^{127/128}, o que também não sucedeu.

Em suma, tais pagamentos ocorreram em violação das regras da contabilidade pública e das normas reguladoras da execução orçamental, designadamente, o artigo 42º, nºs 1 e 6, alínea a), da LEO e os pontos 2.3.4.2, alínea d), 2.6.1., 2.8.2.9. e 2.9.10.1.5, das "*Considerações Técnicas*" do POCAL.

XXX

Quanto a esta matéria, a Respondente Maria das Dores Meira reconhece que "(...) *hoje, à luz da informação disponível, que se afiguraria adequado não ter mantido os valores relativos a encargos decorrentes do contrato de empréstimo em reconciliação (...)*" alegando contudo que a " (...) *complexidade jurídica (...)* fundamentou uma

¹²⁵ Cfr. Ponto n.º 2.8.2.3. e 2.8.2.4. das "*Considerações Técnicas*" do POCAL.

¹²⁶ Negrito nosso.

¹²⁷ Cfr. Ponto 2.9.10.1.5. das "*Considerações Técnicas*" do POCAL.

¹²⁸ Recorde-se que os pagamentos foram realizados de forma periódica e mensal (entre 08.11.2011 e 09.10.2012), os quais foram (todos) registados somente em 26.11.2012.



Tribunal de Contas

atuação diversa dos serviços municipais, suportada no entendimento várias vezes veiculado pelo então Diretor do Departamento da Administração Geral e Finanças, no sentido de (...) o contrato poder produzir todos os seus efeitos antes da decisão sobre o visto prévio, mas ainda assim estar sujeito a visto prévio, fundamentar a manutenção dos valores em causa evidenciados nos movimentos bancários, mantendo o seu registo contabilístico pendente (...) pelo que a sua atuação "(...) constituiu um comportamento ditado por princípios de prudência e boa fé, acolhendo o parecer técnico dos serviços, dirigidos por um Diretor do Departamento de Administração Geral e Finanças, licenciado em Direito, e com vasta experiência profissional (...)".

Reconhece-se, assim, a ilegalidade apontada, sendo que a invocação de que agiu de acordo com o entendimento perfilhado pelo "*Técnico dos Serviços*" se afigura improcedente nos termos atrás descritos.

Reafirma-se pois, que, competia à Presidente da CMS, assegurar o cumprimento das normas contabilísticas aplicáveis¹²⁹, a fim de acautelar a "(...) **exatidão e integridade dos registos contabilísticos** e, bem assim, a **garantia da fiabilidade da informação produzida (...)**" e "(...) **O registo oportuno das operações pela quantia correta, nos documentos e livros apropriados e no período contabilístico a que respeitam, de acordo com as decisões de gestão e no respeito das normas legais (...)**"^{130/131}.

Também o argumento invocado de que agiu na "*convicção da licitude do seu comportamento*", não afasta a ilegalidade do ato.

¹²⁹ Nos termos do artigo 68.º, n.º 1, alínea h), da LAL compete ao presidente da câmara municipal autorizar o pagamento das despesas realizadas nas condições legais.

¹³⁰ Cfr. Ponto 2.9.2, alíneas e) e j) das "*Considerações Técnicas*" do POCAL.

¹³¹ O POCAL foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro, e entrou em vigor em 23 de abril de 1999, embora em regime transitório até 1 de janeiro de 2002, por força do determinado no artigo 10º do referido Decreto-Lei, sendo que, à data dos factos, já se tinha consolidado o tempo suficiente de adaptação às suas normas.



XXX

Finalmente, e a propósito do alegado de que "(...) mesmo admitindo a ocorrência de um comportamento negligente, a ausência de qualquer prejuízo para o erário público (...)” deverá ser tido em consideração para a "(...) decisão de relevação da responsabilidade (...)” por este Tribunal, sempre se diz que esta é uma competência de exercício não vinculativo ou seja, é facultativo, atribuído às 1ª e 2ª secções deste Tribunal (resultante do termo “*poderá*”) ainda que se encontrem preenchidos todos os pressupostos exigidos pelas alíneas a) a c) do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC.

Acresce que, no âmbito do Processo n.º 65/2007 – Audit. 1ª S.¹³², foi apurada responsabilidade financeira sancionatória, pela violação de normas sobre a assunção e autorização de despesas públicas (artigos 26.º e 48.º, do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março), tendo em sede de julgamento de responsabilidade financeira, na 3ª Secção deste Tribunal, a demandada Maria das Dores Meira sido condenada, no pagamento de multa no montante de 534,00 €, pela prática de infração financeira sancionatória, "(...) *assunção e realização de despesa pública ilegal, por não ter sido precedida do procedimento estabelecido (...)*” Cfr. Sentença n.º 1/2010 (Recurso n.º 1 RO-JRF/2010)^{133/134}.

Ainda no âmbito do aludido processo n.º 65/2007, e quanto ao vereador (entre outros) André Valente Martins, foi igualmente apurada responsabilidade financeira sancionatória pela prática da mesma infração financeira, tendo, no entanto, sido

¹³² Auditoria à execução do contrato de empreitada de “*Recuperação do Bairro 2 de Abril*” – contrato adicional - Relatório n.º 17/2008 – Audit. 1ª S., de 17 de junho de 2008.

¹³³ Apuramento de responsabilidade financeira relativa à celebração do 2º contrato adicional à empreitada de “*Recuperação do Bairro 2 de Abril*” - Processo n.º 4JRF/2009 - 3ª S.

¹³⁴ Refira-se, ainda que no âmbito do processo n.º 65/2007 – Audit. 1ª S., foi apurada responsabilidade sancionatória relativamente à demandada Maria das Dores Meira, pela falta injustificada de prestação tempestiva de documentos que a lei obrigue a remeter, alínea b) do n.º 1 do artigo 66.º da LOPTC, tendo-lhe sido relevada a responsabilidade sancionatória.

Foi, igualmente, apurada em sede de fiscalização prévia, responsabilidade sancionatória relativamente à demandada (Processo n.º 1583/11), pelo incumprimento do prazo de resposta em processos de fiscalização prévia, com violação, assim, do disposto no n.º 2 do artigo 82.º da LOPTC, tendo-lhe sido também relevada a responsabilidade sancionatória [nos termos do n.º 8 do citado artigo 65.º da LOPTC] – Cfr. Decisão n.º 20/2012 - 1ª S/SS, de 06.09.2012.



Tribunal de Contas

absolvido em sede de julgamento de responsabilidade financeira, na 3ª Secção deste Tribunal¹³⁵.

Refira-se que e no que respeita a outras ilegalidades, e no âmbito da 2ª Secção (Processo n.º 34/2003 – 2ª S- Audit.), foi encontrado registo de recomendações ao executivo municipal, entre outros, à então vereadora da CMS Maria das Dores Meira e aos vereadores André Valente Martins e Manuel Joaquim Pisco Lopes, a fim de que se procedesse à implementação de medidas no que respeita "*(...) à elaboração e implementação de normas de controlo interno de modo a observar, na íntegra, o estatuído no ponto 2.9. do POCAL(...)*" em virtude de se ter apurado diversas ilegalidades, entre as quais a "*(...) não efetivação das reconciliações previstas nos pontos 2.9.10.2.3., 2.9.10.2.6, 2.9.10.2.7, e 2.9.10.2.8. do POCAL (...)*" – Cfr. Relatório de Auditoria n.º 33/2004, de 11.11.2004¹³⁶.

Por último e no que respeita a registos de recomendação ou censura enquadráveis, respetivamente, nas alíneas b) e c) do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, não se apurou a existência de quaisquer registos em sede de fiscalização prévia, concomitante e sucessiva pela prática de infração financeira originada pelo **pagamento de encargos antes da pronúncia deste Tribunal, bem como pelo desrespeito das regras relativas à contração de empréstimos**, particularmente da observância dos limites legais do endividamento e das relativas ao desvio das finalidades de utilização do crédito municipal.

XXX

Já quanto ao alegado pela Respondente, Maria da Graça Chambino, de que apenas participou na "*(...) deliberação de aprovação da minuta do contrato, tomada em*

¹³⁵ Sentença n.º 1/2010 (Recurso n.º 1 RO-JRF/2010).

¹³⁶ Por despachos do Ministério Público de 07.11.2006 e 17.01.2007, foi decidido não proceder sancionadoramente, através de julgamento de responsabilidade financeira, na 3ª Secção deste Tribunal, contra os responsáveis, pela prática dos factos evidenciados no relatório de auditoria.



Tribunal de Contas

reunião de 6 de Outubro de 2011 (...) tendo optado por se abster (...)” e que “(...) quanto à formação da sua vontade em abster-se resultou da orientação política recebida pelo partido a que se encontra vinculada e eleita, em obediência à disciplina partidária(...)” sempre se refere que a abstenção, nos termos da lei¹³⁷, não isenta o votante de responsabilidade que, eventualmente, resulte da deliberação tomada.

Acresce que a responsabilidade financeira recai sobre o agente ou agentes da ação e não sobre a instituição onde aqueles exercem as suas funções ou sobre qualquer entidade partidária em que se esteja inserido (artigo 61.º da LOPTC).

Quer isto dizer que a responsabilidade financeira implica uma responsabilidade pessoal e não institucional.

Porém, atento o facto de não ter participado na deliberação da adjudicação e autorização do contrato de empréstimo de curto prazo, bem como ter participado em regime de substituição na reunião camarária de 06.10.2011 (que apenas aprovou a minuta do aludido contrato de empréstimo sendo que as ilegalidades/responsabilidades apuradas não respeitam às cláusulas contratuais) entende-se ser de exonerar a ora demandada da respetiva responsabilidade financeira sancionatória.

O mesmo sucede relativamente aos demandados Ana Filipa Matos Bonita e Carlos Alberto Mendonça Rabaçal, em virtude de também estes vereadores terem unicamente participado na aprovação da minuta do contrato, na referida reunião camarária, de 06.10.2011.

¹³⁷ Nos termos do nº 3 do artigo 93º da LAL.



IX- **RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA**¹³⁸

9.1. As ilegalidades identificadas no ponto anterior são suscetíveis de consubstanciarem a prática das seguintes infrações financeiras:

- a)** A **autorização e efetivação de pagamentos antes da pronúncia do Tribunal de Contas** em sede de fiscalização prévia, no valor de 1.853.104,37 € [artigo 65.º, n.º 1, alínea b), por violação do artigo 45.º, n.º 1, da LOPTC], em desrespeito das normas contabilísticas que regulam o pagamento dos encargos [artigo 42.º, n.º 1 e 6, alínea a), da LEO e pontos 2.6.1., 2.8.2.9. e 2.9.10.1.5. do POCAL].
- b)** A **adjudicação e celebração de contrato de empréstimo em desrespeito pelo limite de endividamento líquido fixado**, para o ano de 2011 [artigo 65.º, n.º 1, alínea f) da LOPTC, por violação dos artigos 37.º, n.º 1, da LFL e 53.º, n.º 1, da LOE de 2011].
- c)** A **utilização de empréstimo** de curto prazo em finalidade diversa da legalmente [artigo 65.º, n.º 1, alínea f) da LOPTC, por violação do artigo 38.º n.ºs 3 e 4 da LFL].
- d)** A **manutenção/“prorrogação” do empréstimo, sem autorização da Câmara e da Assembleia Municipais** [artigo 65.º, n.º 1, alínea b) da LOPTC, por violação dos artigos 38.º, n.ºs 6 e 7, da LFL, 53.º, n.º 2, alínea d) e 64.º, n.º 6, alínea a), ambos da LAL].

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

¹³⁸ Vide anexo I ao relatório.



Em concreto, tal responsabilidade é imputável:

- a)** Quanto à infração mencionada na alínea a) do ponto 9.1., à Presidente da CMS, Maria das Dores Meira, que autorizou os pagamentos em violação do disposto no artigo 45.º, nº 1, da LOPTC e em violação das normas legais e contabilísticas aplicáveis em matéria de crédito municipal e processamento/pagamento da despesa pública.
- b)** No que respeita à infração identificada na alínea b) do citado ponto, aos membros do órgão executivo e deliberativo do município, que adjudicaram e autorizaram o contrato de empréstimo, em 10.08.2011 e 19.09.2011, no montante de 1.750.000,00 €, sem que o município tivesse capacidade de endividamento líquido para esse efeito; e
- c)** No que respeita às infrações identificadas nas alíneas c) e d) do mesmo ponto, à Presidente da CMS, Maria das Dores Meira, que permitiu a manutenção/"prorrogação" ilegal do contrato sem a intervenção da Câmara Municipal e da Assembleia Municipal.

9.3. Cada uma daquelas infrações é sancionável com multa num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites fixados no nº 2 do artigo 65.º. A multa tem como limite mínimo o montante correspondente a 15 UC¹³⁹ (1.530 €), e como limite máximo o montante correspondente a 150 UC (15.300 €), relativamente às infrações praticadas até 16.12.2011¹⁴⁰, tendo, após esta data, passado para 25 UC (2.550 €) e 180 UC (18.360 €) respetivamente, a determinar, em qualquer caso, nos termos dos n.ºs 4 e 5 do mesmo dispositivo legal.

¹³⁹ O valor da UC é de 102 €, desde 20 de abril de 2009, por força da entrada em vigor do Novo Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26 de fevereiro.

¹⁴⁰ Alteração dada pela Lei n.º 61/2011, de 07 de dezembro.



- 9.4.** A eventual condenação em responsabilidade financeira sancionatória atrás referida é efetivada através de processo de julgamento de responsabilidades financeiras [cf. artigos 58.º, n.º 3, 79.º, n.º 2, e 89.º, n.º 1, al. a), da LOPTC].
- 9.5.** No que respeita a registos de recomendação ou censura enquadráveis, respetivamente, nas alíneas b) e c) do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, remete-se para o que ficou dito, no ponto VIII deste relatório.

X – PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, nos termos do nº 4 do artigo 29º da Lei nº 98/97, de 26 de agosto, e do artigo 73º do Regulamento Geral do Tribunal de Contas, republicado em anexo à Resolução nº 13/2010, publicada no Diário da República, 2ª série, nº 95, de 17 de maio de 2010, emitiu aquele ilustre magistrado em 12.08.2014, o parecer que parcialmente se transcreve:

"(...) No plano da factualidade apurada e descrita concordamos com o teor do douto projeto de relatório, salvo o devido respeito, afigura-se-nos que, no que concerne à qualificação infracional, a factualidade apurada é suscetível de integrar as seguintes infrações:

- a). A autorização e efetivação de pagamentos antes da pronúncia do Tribunal de Contas em sede de fiscalização prévia, no valor de 1.853.104,37 euros (artigo 65º n.º 1 alínea b), por violação do artigo 45º n.º 1, LOPTC), em desrespeito das normas contabilísticas que regulam o pagamento dos encargos (artigo 42º n.º 1 e 6, alínea a) da LEO e pontos 2.6.1., 2.8.2.9. e 2.9.10.1.5. do POCAL.***
- b). Adjudicação e celebração de contrato de empréstimo em desrespeito pelo limite de endividamento líquido fixado, para o ano de 2011 (artigo 65º n.º 1 alínea f) da LOPTC, por violação dos artigos 37º n.º 1 da Lei das Finanças Locais e 53º n.º 1 da LOE de 2011.***
- c). Utilização de empréstimo de curto prazo em finalidade diversa da legalmente (artigo 65º n.º 1 alínea f) da LOPTC, por violação do artigo 38º n.ºs 3 e 4 da LFL).***



Tribunal de Contas

Já quanto à "(...) *questão da imputação da responsabilidade financeira aos membros do órgãos deliberativo do município, no âmbito da concessão de autorizações ao órgãos executivo para a contração do empréstimo (...)*" é, ainda, referido, que:

"(...) A intervenção da Assembleia Municipal ocorreu no quadro da competência legal de apreciação de pedidos de autorização de contratação de empréstimos (artigos 53,º n.º 2 e 7 e 64.º n.º 6 da Lei das Autarquias Locais, na redação aprovada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro). A autorização da Assembleia Municipal precede a decisão final da Câmara Municipal de concretizar o empréstimo, sendo por isso um ato que habilita o executivo municipal a exercer uma competência legal. É uma condição de validade da decisão de contratar. Não estamos em presença de uma codecisão, mas sim em presença de um ato procedimental prévio a uma decisão da Câmara Municipal. A Câmara Municipal anunciou a sua intenção de realizar o empréstimo e a Assembleia Municipal, ao aprovar a proposta camarária, limitou-se a habilitar a Câmara Municipal a exercer a sua competência legal.

(...) Vem sendo entendido na Doutrina que a autorização é um ato prévio ao procedimento adjudicatório, independente do ato de adjudicação, que traduz o exercício de uma competência segundo critérios de apreciação política. É esta a posição de João Pacheco de Amorim e Carla Granjo, As Competências Decisórias nos Procedimentos de Contratação Pública Municipal, pp. 35-53, em Revista de Contratos Públicos, nº 2 (Maio-Agosto 2011), quando afirmam: "a autorização pela Assembleia é um ato prévio ao procedimento adjudicatório, de cariz autorizativo, e por isso procedimentalmente autónomo e independente do ato de adjudicação". Mais acrescentam que " (...) uma deliberação da Assembleia Municipal nos termos acima equacionados traduz o exercício de uma competência que é claramente de cariz político, no caso de orientação e de controlo político (e não jurídico) da atuação do executivo municipal. (...) esta prática política municipal, de submissão de decisões de adjudicação à apreciação da Assembleia, tem apenas como intuito obter o conforto de uma resolução política favorável do órgão deliberativo municipal".

*(...) Também o **Professor Jorge Miranda**, (vide Enciclopédia "Polis"- Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado- coluna 408-416, Editora Verbo) classifica as assembleias das autarquias locais como assembleias "políticas", que "embora não assumindo funções materialmente políticas agem segundo critérios de apreciação política".*

(...) Os eleitos locais agiram assim, em consonância com uma conceção, defendida pela doutrina, de que as assembleias municipais revestem a



*natureza de parlamento local (cf. **António Cândido de Oliveira**, *Direito das Autarquias Locais*, Coimbra Editora, 2014, pá. 264). E, na verdade, no domínio das autorizações (não se cuida aqui de abordar o regime jurídico dos atos de aprovação, que têm caráter constitutivo), os membros das assembleias municipais agem, como agiram no caso vertente os membros da Assembleia Municipal de Setúbal, no exercício dos seus poderes de controlo, num quadro de escolhas públicas, orientadas por critérios de oportunidade e conveniência de cariz político - administrativo. Em abono de tal conceção, devem sublinhar - se dois aspetos relativos ao funcionamento da assembleia municipal de Setúbal. Por um lado, a existência de uma Comissão de Economia Administração e Finanças da Assembleia Municipal de Setúbal, que emitiu parecer favorável à contratação do empréstimo de curto prazo (proposta n.º 33/2011 – DAF/DIGEF (cfr. fls. 98 vº. documento registado sob o n.º 26, anexo à Ata n.º 4/2011 – da Sessão Ordinária de 09/09 a 19/09/2011 da AMS); Por outro lado, a Mesa da Assembleia, como órgão colegial interno, detém poderes de controlo da legalidade das propostas de deliberação da competência da assembleia, pelo que é legítima a presunção de legalidade por parte dos demais eleitos locais.*

(...) A perfilhar-se o entendimento de que existe responsabilidade financeira dos membros das assembleias autárquicas, nos casos de concessão de autorizações à Câmara Municipal para a prática de atos da sua competência, somos de parecer que, no caso vertente, se encontrariam reunidos os pressupostos da aplicação do instituto da relevação da responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º n.º 8 da LOPTC.

(...) Na verdade constata-se que:

- a).** Os indícios probatórios não permitem para além de toda a dúvida razoável, uma conclusão sobre se os membros do AM tinham conhecimento da ultrapassagem do limite de endividamento líquido do Município com a contração do empréstimo em causa. Assim, a falta só poderia ser imputada a título de negligência;*
- b).** Inexistem os antecedentes a que se reportam as alíneas b) e c) do n.º 8 artigo 65.º acima citado (...).”*



XI- CONCLUSÕES

Considerando o anteriormente expresso e tendo também em atenção o parecer do Ministério Público, formulam-se as seguintes conclusões:

❖ Da execução do contrato/ato sem sujeição a fiscalização prévia

11.1. Os atos geradores de dívida pública fundada encontram-se sujeitos a fiscalização prévia, nos termos do artigo 46.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC, e **não podem produzir efeitos financeiros antes da pronúncia do TC** sobre os mesmos (artigo 45.º, n.º 1 da LOPTC).

11.2. A Presidente da CMS, Maria das Dores Meira, autorizou pagamentos a título de juros, comissões e amortização do capital decorrentes de um contrato de empréstimo de curto prazo celebrado em 07.10.2011, entre **08.11.2011** e **31.10.2012**, no montante total de **1.853.104,37 €**, sendo que o TC só se pronunciou sobre a legalidade do mesmo, em sede de fiscalização prévia, em 06.02.2013.

11.3. A situação detetada é suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º1, alínea b), da LOPTC, sendo responsável por esta infração a Presidente da CMS, Maria das Dores Meira.

❖ Dos limites legais do endividamento líquido do MS em 2011

11.4. De acordo com a documentação enviada, apurou-se que a **capacidade de endividamento líquido** do município reportado a **30.06.2011** e **30.09.2011** (datas próximas da autorização e outorga do contrato¹⁴¹) era de **70.974,00 €** e **1.557.391,00 €**, respetivamente, valores que eram insuficientes para o recurso ao crédito no montante contratualizado (1.750.000,00 €).

¹⁴¹ Em **10.08.2011**, **06.10.2011** e **19.09.2011**.



Em **31.12.2011**, o município apresentou uma situação de **excesso de endividamento** no montante de **1.732.647,00 €**.

11.5. Assim, a celebração do contrato em apreço (**07.10.2011**), atenta a situação de falta de capacidade de endividamento líquido em que a autarquia se encontrava, à data da sua autorização e em 31.12.2011, é violadora do artigo 37.º, n.º 1, da LFL, conjugado com o artigo 53.º, n.º 1, da LOE 2011.

11.6. Esta ilegalidade é suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea f), da LOPTC, sendo a mesma imputada aos membros dos órgãos executivo e deliberativo, melhor identificados no ponto IX do presente relatório.

11.7. Quanto às considerações que o ilustre magistrado do Ministério Público teceu, no seu parecer, quanto à imputação da responsabilidade pela prática desta infração aos membros da Assembleia Municipal de Setúbal, observa-se o seguinte:

- ✓ Concorda-se com o aí afirmado quanto ao quadro legal em que decorreu a intervenção da assembleia municipal – artigos 53.º, nºs 2 e 7 e 64.º, nº 6, da LAL.

Contudo, salienta-se que tal intervenção também teve enquadramento no artigo 38.º da LFL e que em todos estes artigos se refere sistematicamente a expressão “autorização” pela assembleia municipal.

- ✓ A ilação apresentada pelo digno magistrado de que esta competência da assembleia municipal “(...) traduz o exercício de uma competência que é claramente de cariz político, no caso de orientação e de controlo político (e não jurídico) da atuação do executivo camarário (...), tem apenas como intuito obter o conforto de uma resolução política favorável (...)” não se afigura compatível com a exigência que é feita nas normas legais supra identificadas, quanto à necessidade de os pedidos de autorização para contração de empréstimos de médio e longo prazo (atualmente, com a Lei



nº 73/2013, para todos os tipos de empréstimo, incluindo os de curto prazo, artigo 49.º, nº 5) serem "(...) *obrigatoriamente acompanhados de informação sobre as condições praticadas em, pelo menos, três instituições de crédito, bem como mapa demonstrativo da capacidade de endividamento do município*" (nº 6) e, ainda, com a exigência de, em certos casos, ser necessária a aprovação por maioria absoluta dos membros da assembleia em efetividade de funções (nº 8). Não parece ser possível reduzir a intervenção das assembleias municipais a mera orientação ou conforto políticos tanto mais que, no exercício das suas competências, é possível que estas introduzam alterações ao que lhes é proposto pelos executivos, ficando estes vinculados a agirem nesses próprios termos. E, com todo o muito respeito que se tem, deve também recordar-se que estando num Estado de Direito e numa Administração sujeita ao princípio da legalidade, mesmo tratando-se de mera orientação ou conforto político não podem estes ser dados à revelia da lei. Aliás, a conceção exposta pelo ilustre magistrado de que as assembleias municipais revestem a natureza de parlamentos locais – o que se aceita, pese embora no âmbito autárquico, em rigor, o que está em causa é o exercício de funções administrativas – conduz precisamente ao entendimento de que a intervenção daquelas assembleias não pode ser de mera orientação e de conforto. Veja-se, *mutatis mutandis*, quais as competências da Assembleia da República e as do Governo em matéria de dívida pública. Contudo, como se verá, por outras razões jurídicas considera-se dever atender às preocupações subjacentes ao parecer do Ministério Público.

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

11.8. O contrato foi celebrado em **07.10.2011**, para vigorar "(...) *pelo prazo improrrogável de 12 (doze) meses (...)*", isto é, até **07.10.2012**, o que não



veio a acontecer (só foi integralmente amortizado em **31.10.2012**¹⁴²) violando-se, assim, os n.ºs 2 e 3 do artigo 38.º da LFL.

11.9. O empréstimo de curto prazo contraído, ao não ser amortizado no prazo máximo de um ano após a sua contração, transformou-se num instrumento de financiamento do défice orçamental do Município de Setúbal, em desrespeito do disposto nos n.ºs 3 e 4 do artigo 38.º da LFL.

11.10. As ilegalidades indicadas nos pontos 11.8 e 11.9 são suscetíveis de gerar também responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e f), da LOPTC, respetivamente, sendo responsável por ambas as infrações a Presidente da CMS, Maria das Dores Meira.

❖ **Manutenção do empréstimo sem a autorização da Assembleia e da Câmara Municipal**

11.11. Na manutenção do empréstimo, pela não amortização até 07.10.2011, não ocorreu qualquer intervenção quer da Assembleia quer da Câmara Municipal de Setúbal, o que desrespeitou o disposto nos artigos 38º, n.ºs 6 e 7, da LFL, 53º, n.º 2, alínea d) e 64º, n.º 6, alínea a), ambos da LAL.

11.12. A ilegalidade supra mencionada é suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC, sendo responsável pela infração a Presidente da CMS, Maria das Dores Meira.

❖ **Da inobservância das normas contabilísticas que regulam a realização dos pagamentos de encargos financeiros**

11.13. A realização dos pagamentos que titulavam os encargos financeiros decorrentes do contrato de empréstimo em apreço sem que fossem

¹⁴² Vide ponto 3.3, alínea e), do presente relatório.



Tribunal de Contas

processados, autorizados e registados contabilisticamente, desrespeitou o artigo 42.º, n.ºs 1 e 6, alínea a), da LEO e os pontos 2.3.4.2., alínea d), 2.6.1., 2.8.2.9. e 2.9.10.1.5, das “*Considerações Técnicas*” do POCAL.

11.14. A ilegalidade supra mencionada é suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC, sendo responsável pela infração a Presidente da CMS, Maria das Dores Meira.

❖ Do sancionamento

11.15. Cada uma daquelas infrações é sancionável com multa num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites fixados no nº 2 do artigo 65.º da LOPTC. A multa tem como limite mínimo o montante correspondente a 15 UC¹⁴³ (1.530 €) e como limite máximo o montante correspondente a 150 UC (15.300 €), relativamente às infrações praticadas até 16.12.2011¹⁴⁴, tendo, após esta data, passado para 25 UC (2.550 €) e 180 UC (18.360 €) respetivamente, a determinar, em qualquer caso, nos termos dos n.ºs 4 e 5 do mesmo dispositivo legal.

11.16. A eventual condenação em responsabilidade financeira sancionatória atrás referida é efetivada através de processo de julgamento de responsabilidades financeiras [cf. artigos 58.º, n.º 3, 79.º, n.º 2, e 89.º, n.º 1, al. a), da LOPTC].

❖ Da relevação de responsabilidade financeira sancionatória

11.17. No que concerne à eventual relevação da responsabilidade sancionatória importa referir que tal instituto, previsto no artigo 65.º, n.º 8, da LOPTC,

¹⁴³ O valor da UC é de 102 €, desde 20 de abril de 2009, por força da entrada em vigor do Novo Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26 de fevereiro.

¹⁴⁴ Alteração dada pela Lei n.º 61/2011, de 07 de dezembro.



constitui uma competência de exercício não vinculado ou seja é facultativo pelas 1.^a e 2.^a Secções do TC (como resulta do emprego do termo “*poderão*”), ainda que se encontrem preenchidos todos os pressupostos exigidos nas três alíneas do seu n.º 8.

11.18. No que respeita à infração imputada aos membros da Assembleia Municipal de Setúbal, importa ter em consideração que os mesmos deliberaram a autorização da contratação do empréstimo em causa, com desrespeito pelo limite de endividamento líquido do ano de 2011, com base numa proposta (Proposta nº 33/11/DAF/DIGEF) apresentada pela Presidente da CMS e na qual se mencionava que o “*(...) empréstimo num montante máximo até 3.500.000,00 euros, valor que se encontra dentro dos limites legais (nº 1 do art.º 39.º da Lei das Finanças Locais)*”.

Considera-se, assim, que esta expressão pode ter induzido aqueles eleitos locais a formarem a convicção de que o empréstimo em questão respeitava todos os limites legais de endividamento, pelo que a sua conduta apenas poderá ser considerada como negligente, sendo certo que os mesmos também não foram destinatários de anteriores recomendações ou juízos de censura.

11.19. Quanto aos demais responsáveis, não resulta evidente da factualidade descrita que as infrações que lhes são imputadas tenham sido praticadas a título de negligência, pelo que não se encontram reunidos todos os pressupostos para permitir a relevação da responsabilidade, nos termos do nº 8 do artigo 65.º da LOPTC.



XII - DECISÃO

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

- a)** Aprovar o presente relatório que evidencia ilegalidades na contração e pagamento de um empréstimo de curto prazo e identifica os responsáveis pelas mesmas no ponto IX.
- b)** Relevar a responsabilidade financeira sancionatória em que incorreram os membros da Assembleia Municipal de Setúbal, atento o disposto no artigo 65.º, n.º 8, da LOPTC.
- c)** Recomendar ao Município de Setúbal o cumprimento dos condicionalismos legais respeitantes:
 - À sujeição dos contratos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas e aos prazos e efeitos daí decorrentes e constantes, particularmente dos artigos 45.º, n.º 1, 46.º, 81.º e 82.º da LOPTC;
 - Ao recurso ao crédito municipal, na modalidade de curto prazo, designadamente o cumprimento dos artigos 50.º e 52.º da Lei n.º 73/2013, de 03 de setembro;
 - À competência dos órgãos municipais em matéria de contração de empréstimos, designadamente dando cumprimento aos artigos 49.º, n.ºs 5 e 6 e 50.º, n.º 2, da Lei n.º 73/2013, de 03 de setembro e aos artigos 25.º, n.º 1, alínea f), e 33.º, n.º 1, alínea ccc), da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro;
 - À observância das regras contabilísticas, designadamente o cumprimento do artigo 42.º, n.ºs 1 e 6, alínea a), da LEO e os pontos 2.3.4.2., alínea d), 2.6.1., 2.8.2.3., 2.8.2.9. e 2.9.10.1.5, das "*Considerações Técnicas*" do POCAL.



Tribunal de Contas

- d)** Fixar os emolumentos devidos pelo Município de Setúbal em € 137,31, ao abrigo do estatuído no artigo 18º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, alterado pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de agosto, e 3-B/2000, de 4 de abril.
- e)** Remeter cópia do relatório:
- À Presidente da Câmara Municipal de Setúbal, Maria das Dores Meira;
 - Ao Presidente da Assembleia Municipal de Setúbal, Ricardo Jorge Fialho Oliveira.
 - Aos indiciados responsáveis que foram notificados do relato, melhor identificados no ponto V do relatório;
 - Ao Juiz Conselheiro da 2.ª Secção responsável pela área das autarquias locais.
- f)** Remeter o processo ao Ministério Público nos termos dos artigos 57.º, n.º 1, e 77º, nº 2, alínea d), da LOPTC.
- g)** Após as notificações e comunicações necessárias, divulgar o relatório na página da Internet do Tribunal de Contas.

Lisboa, 3 de março de 2015

Os Juízes Conselheiros,

João Figueiredo – Relator

Alberto Fernandes Brás

Helena Abreu Lopes



FICHA TÉCNICA

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



Tribunal de Contas



ANEXO I

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



Tribunal de Contas



Tribunal de Contas

Item do Relatório	Factos	Normas Violadas	Tipo de responsabilidade	Responsáveis
Capítulos III, IV, VII e VIII	<ul style="list-style-type: none">Autorização e efetivação de pagamentos antes da pronúncia do TC em sede de fiscalização prévia (amortizações e juros) no valor de 1.853.104,37 €, bem como com violação das normas legais e contabilísticas	<ul style="list-style-type: none">Artigo 45.º, n.º 1, da LOPTCArtigo 42.º, n.ºs 1 e 6, alínea a), da LEO e os pontos 2.3.4.2. alínea d), 2.6.1., 2.8.2.9., e 2.9.10.1.5 do POCAL	<ul style="list-style-type: none">Financeira Sancionatória, Alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC	Presidente da CMS <ul style="list-style-type: none">Maria das Dores Meira
	<ul style="list-style-type: none">Adjudicação e celebração de contrato de empréstimo em desrespeito pelo limite de endividamento líquido do município fixado para o ano de 2011.	<ul style="list-style-type: none">Artigos 37.º, n.º 1, da LFL e 53.º, n.º 1, da LOE de 2011	<ul style="list-style-type: none">Financeira Sancionatória Alínea f) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC	Presidente da CMS <ul style="list-style-type: none">Maria das Dores MeiraVereadores da CMS<ul style="list-style-type: none">André Valente MartinsCarla Alexandra Potrica GuerreiroManuel Joaquim Pisco LopesHenrique Pinto Gonçalves
Capítulos III, IV, VII e VIII	<i>Utilização do contrato de empréstimo de curto prazo em finalidade diversa da legalmente prevista</i>	<ul style="list-style-type: none">Artigo 38.º, n.ºs 3 e 4, da LFL	<ul style="list-style-type: none">Financeira Sancionatória, Alínea f) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC	Presidente da CMS Maria das Dores Meira
	<i>Manutenção do contrato de empréstimo de curto prazo, para além do prazo máximo de 1 ano e sem intervenção da Assembleia e da Câmara Municipal</i>	<ul style="list-style-type: none">Artigos 38.º, n.ºs 6 e 7 da LFL, 53.º, n.º 2, alínea d) e 64.º, n.º 6, alínea a), ambos da LAL	<ul style="list-style-type: none">Financeira sancionatória Alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC	



Tribunal de Contas



ANEXO II

Respostas apresentadas no exercício do contraditório



Tribunal de Contas



Tribunal de Contas

4
Paul

Exmo. Senhor
Diretor Geral do Tribunal de Contas
Avenida Barbosa du Bocage, n.º 61
1050-189 Lisboa

Setúbal, 1 de Novembro de 2013

Assunto: Processo n.º 05/2013 – ARF 1ª S DCC

Maria das Dores Meira, notificada para, querendo, se pronunciar sobre o conteúdo do relato de auditoria elaborado no âmbito do processo identificado em epígrafe, vem por este meio apresentar a sua pronúncia, o que faz nos termos seguintes.

No citado relato, é imputada à signatária a prática de cinco ilegalidades suscetíveis de ocasionar responsabilidade financeira sancionatória, a saber:

- A autorização e efetivação de pagamentos no valor total de 1.853.104,37 €, entre 08/11/2011 e 31/10/2012, violando normas sobre pagamento de despesas públicas ou compromissos;
- O desrespeito do limite do endividamento líquido do Município de Setúbal, quer aquando da celebração (do contrato) quer em 31/12/2011, ultrapassando os limites legais da capacidade de endividamento;
- A utilização do empréstimo de curto prazo em finalidade diversa da legalmente prevista;
- A manutenção/prorrogação do empréstimo sem autorização da Câmara e da Assembleia Municipais, e;
- A realização de pagamentos em desrespeito das normas contabilísticas que regulam o pagamento dos encargos financeiros.

Genericamente, sublinha-se que o relato de auditoria sob pronúncia, e grande parte das respetivas conclusões, assentam em dois pressupostos: um primeiro, de que a obrigação de sujeição a visto prévio do contrato de empréstimo nasceu na data de celebração do contrato, e um segundo, de que à data da celebração do contrato o Município não dispunha de capacidade de endividamento líquido em montante superior ao do contrato a celebrar.

O relato qualifica ainda como ilegal a prática de outros atos, designadamente a amortização do empréstimo em 31/10/2013. Estes outros atos, embora concetual e juridicamente autonomizáveis dos restantes, foram no entanto praticados num contexto de dúvida e incerteza que terão justificado a pequena dilação que se verificou.





É imputada à signatária a autorização e efetivação de pagamentos no valor total de 1.853.104,37 €, entre 08/11/2011 e 31/10/2012, violando normas sobre pagamento de despesas públicas ou compromissos.

A qualificação do empréstimo como de curto prazo ou como dívida fundada foi já objeto de pronúncia do Município, subscrita pela signatária, em sede do processo de visto prévio do contrato, e do recurso sobre a decisão de recusa do visto prévio, pronúncia esta aliás citada no relato de auditoria.

Nessas pronúncias se defendeu a qualificação do empréstimo como empréstimo de curto prazo, e não como dívida fundada, opinião que se julga de manter, remetendo, por economia e comodidade, também para o próprio Tribunal, para aquelas pronúncias.

Entretanto, tendo sido concluído aquele processo de visto prévio, é conhecido o teor do Acórdão n.º 3/2013, de 06/02 – 1.ª Secção/PL, bem assim como a respetiva pronúncia do Senhor Procurador Geral Adjunto no Tribunal de Contas.

Não pretendendo agora controverter a sobreposição das noções de “conceito doutrinário” e de “definição legal”, e pese embora o devido respeito, que é muito, pela doutrina do saudoso Prof. Sousa Franco e pela jurisprudência do Tribunal de Contas, certo é que o conceito doutrinário de dívida fundada foi enunciado muito antes da consagração legal da definição de empréstimo de curto prazo constante da Lei n.º 2/2007, de 15/01.

E que, nos tempos atuais, e em particular em matéria financeira, as definições legais mudam (infelizmente) a cada dia que passa¹, colocando muitas vezes em causa conceitos doutrinários antigos e consolidados².

Ainda assim, cumpre, pelo menos, acompanhar a posição expressa pelo Senhor Procurador Geral Adjunto, constante daquele Acórdão, no sentido de a obrigação de submissão a visto prévio do contrato se ter constituído apenas em 31/12/2011 (ou, eventualmente em 01/01/2012), mas não antes, inverificando-se a violação do dever inscrito no artigo 46.º n.º 1, alínea a) da Lei n.º 98/97, de 26/08 (LOPTC).

A proceder esta posição, o contrato em apreciação podia, seguramente, produzir todos os efeitos (incluindo financeiros) entre 07/10/2011 e 31/12/2011, não existindo, por maioria de razão, qualquer violação do disposto no artigo 45.º, n.º 1 da LOPTC.

Sendo relevante enfatizar que resulta da redação daquele artigo 45.º da LOPTC, designadamente do seu n.º 3, que o âmbito de aplicação é o de contratos sujeitos *ab initio* à fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

Efetivamente, crê-se que o sentido da lei é o de dividir os contratos, de entre aqueles que estão sujeitos a fiscalização prévia, quais os que podem produzir alguns efeitos antes da

¹ Basta atentar nas sucessivas definições para as várias naturezas dos diferentes endividamentos municipais.

² A título de exemplo, refira-se que os sucessivos regimes legais das autarquias legais preveem expressamente a delegação de competências do Município na Freguesia, contrariando o conceito doutrinário de que o instituto da delegação de competência só pode operar no âmbito de uma única pessoa coletiva.



decisão, e quais os que não podem produzir qualquer efeito antes da decisão, não tendo sido considerados aqueles que não estão sujeitos a fiscalização prévia, podendo por isso ser plenamente executados, mas depois passam a estar³.

Não parece de acolher a possibilidade, até por eventual impossibilidade de facto, de suspender a execução de um contrato que está a ser plenamente executado, incluindo quanto aos efeitos financeiros que produz⁴.

O que antecede poderá fundamentar uma opinião de existência de uma lacuna na norma, sendo de admitir que o contrato, por exceção e nestas situações específicas, possa continuar a produzir plenamente os seus efeitos, como aliás já produzia antes de se constituir a obrigação de sujeição a visto, até à data da notificação da recusa do visto, e aplicando por interpretação extensiva a limitação prevista na parte final do n.º 3 do artigo 45.º da LOPTC.

Interpretação diversa resultaria na incongruência de um contrato poder produzir, em momento inicial, todos os seus efeitos, mas por ocorrência de facto superveniente ficar proibida a produção de efeitos já legalmente produzidos.

Nestes termos, pugna-se pela possibilidade de um contrato inicialmente não sujeito a visto prévio do Tribunal de Contas, e por isso apto a produzir todos os seus efeitos, poder continuar a produzir efeitos até à decisão do Tribunal de Contas, mesmo quando, por facto ocorrido posteriormente, se torne necessária, segundo a jurisprudência do Tribunal de Contas, a sua sujeição a visto prévio, desde que o respetivo valor não ultrapasse a programação contratualmente estabelecida para o mesmo período.

Sem prejuízo, e a entender-se de forma diversa, existirá fundamento para considerar excluída a responsabilidade, atento o disposto no n.º 5 do artigo 61.º da Lei n.º 98/97, de 26/08 (LOPTC), aplicável por remissão do n.º 3 do artigo 67.º do mesmo diploma, uma vez que, manifestamente e por definição, não existirá culpa.

Por último, mesmo admitindo a ocorrência de um comportamento negligente, a ausência de qualquer prejuízo para o erário público e o preenchimento, que se afirma, dos demais requisitos previstos nas alíneas b) e c) do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, permitirão formular uma doura decisão de relevação da responsabilidade.

No citado relato, é também imputada à signatária a prática de uma ilegalidade suscetível de ocasionar responsabilidade financeira sancionatória.

Essa ilegalidade traduzir-se-ia no *“desrespeito do limite de endividamento líquido do Município de Setúbal, quer aquando da celebração (sem montante suficiente para o efeito) quer em 31/12/2011 (encontrando-se em excesso de endividamento) e, como tal, com violação dos*

³ Esta terceira categoria, ou categoria atípica, de contratos resultará, aliás, do enquadramento feito pelo Tribunal de Contas sobre os contratos de empréstimo de curto prazo celebrados por autarquias locais que sejam amortizados para além do ano económico em que são contratados. Caso se entendesse que o facto de a amortização ocorrer no ano económico subsequente não operava a transformação da natureza da dívida mantinha-se, com o devido respeito, a coerência do regime.

⁴ Em rigor, nem sequer se poderá afirmar que o visto é “prévio”, porque o contrato já está a ser plenamente utilizado. Ao invés, mesmo nas situações previstas no artigo 45.º, n.º 1 da LOPTC, o visto é prévio à produção de efeitos financeiros.



artigos 37.º, n.º 1 da LFL e 53.º, n.º 1 da LOE de 2011...”, infração financeira tipificada na alínea f) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC – Pela ultrapassagem dos limites de endividamento .

A celebração a que a caracterização transcrita da eventual infração se refere é a celebração de um contrato de empréstimo, em 07/10/2011.

E se dúvidas existissem, o apuramento dos eventuais responsáveis foi feito por referência às votações que aprovaram a contração do empréstimo, na Câmara Municipal e na Assembleia Municipal, e à votação que aprovou a minuta do contrato de empréstimo (quadro n.º 6, pág. 22 do relato).

Sendo que apenas são indiciados como responsáveis aqueles que votaram favoravelmente as respetivas propostas, ou se abstiveram.

Assim, pode ter-se como certo que os factos que, neste caso, poderão originar responsabilidades financeiras são estes, e apenas estes, e que o apuramento daquelas responsabilidades será feito por referência, apenas, a quem votou favoravelmente as propostas, ou se absteve nas respetivas votações, e não a todos os membros dos órgãos.

À data da celebração do contrato de empréstimo (e, por maioria de razão, nas datas de 10/08/2011 e 06/10/2011) o limite do endividamento líquido para o Município por referência a 31/12/2011 era calculado nos termos do artigo 53.º, n.º 1 da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro (LOE para 2011).

Disponha este artigo que, em 31 de dezembro de 2011, o valor do endividamento líquido de cada município, calculado nos termos da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, não poderia exceder o que existia em 30 de setembro de 2010.

No caso do Município de Setúbal, o endividamento líquido em 30/09/2010 era de 41.964.536€.

Pelo que, nos termos da lei em vigor à data da celebração do contrato, o limite do endividamento líquido do Município a 31/12/2011 seria precisamente de 41.964.536€.

Considerando que o endividamento líquido do Município em 31/12/2011 veio a fixar-se em 24.148.503€, é indubitável que, quando da contratação da abertura de crédito (e por maioria de razão em 10/08/2011 e em 06/10/2011), o Município dispunha uma larga margem de endividamento líquido disponível (mais de 15 milhões de euros), pelo que, mesmo segundo critérios da maior prudência, nas datas das votações (10/08/2011 e 06/10/2011) não se colocava qualquer contingência, por mais remota, de ultrapassagem do limite de endividamento líquido.

Sendo portanto verdadeira a afirmação de que, na data das votações, o quadro legal vigente e a situação de facto existente apresentavam enquadramento para o teor das deliberações.

No entanto, violando os princípios da segurança e da certeza jurídicas⁵, a Assembleia da República veio a aprovar, em 30/11/2011, a Lei n.º 60-A/2011, que alterou a LOE para 2011, determinando, pela alteração do artigo 53.º da LOE para 2012, que o limite de endividamento

⁵ Com respeito por opinião contrária, assim se entende.



dos Municípios a 31/12/2011 já não seria igual ao valor do endividamento líquido registado a 30/09/2010, mas sim igual ao registado a 31/12/2010.

Desconhece-se a *ratio* desta alteração legislativa, que pode ter significado, para cada Município, conforme o endividamento líquido registado a 31/12/2010 fosse superior, igual ou inferior ao registado a 30/09/2010, o aumento, a manutenção ou a diminuição do limite de endividamento líquido.

No caso do Município de Setúbal, significou uma diminuição do limite de endividamento líquido em 47,6%.

Não se afigura necessário, sequer, enfatizar que, tendo a Lei n.º 60-A/2011 foi publicada em Diário da República em 30/11/2011, o mais elementar juízo de direito sobre uma norma que determina uma redução do limite do endividamento líquido de um Município (ou de uma Freguesia, ou do Estado) de 47,6%, em 30 dias, teria de concluir pela impossibilidade do objeto, ou, dito de outra forma, pela impossibilidade jurídica do cumprimento da norma, pelo menos nas situações que o endividamento efetivo se aproximasse do limite de endividamento.

Sendo por isso de considerar proceder a alegação de inconstitucionalidade do artigo 60.º da Lei n.º 60-A/2011, de 30/11, na parte em que alterou o artigo 53.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31/12, por violação dos princípios da segurança e certeza jurídicas, o que, por mera cautela, não deixa de se fazer.

Efetivamente, à data da prática dos atos, a aprovação da celebração do contrato de empréstimo e a aprovação da respetiva minuta, tais atos apresentavam-se conformes à lei e insuscetíveis de constituírem a violação do limite de endividamento líquido vigente.

Pelo que, segundo o princípio *tempus regit actum*, os atos foram legalmente praticados.

Acrescendo ainda que, em sede de responsabilidade financeira sancionatória prevalece o princípio da aplicação da lei mais favorável (considerando que o direito da responsabilidade financeira será um ramo autónomo do direito sancionador – neste sentido, Cluny, Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas, 1.ª edição, dezembro de 2011, pág. 88), sendo que, mesmo a admitir a prática de atos supervenientemente ilegais por via da publicação posterior de uma lei que, *op legis*, transformaria atos legais em atos ilegais, existiria óbvio fundamento para afastar qualquer juízo de culpa.

Termos em que se pugna pela legalidade das deliberações da Câmara Municipal de 10/08/2011 e 06/10/2011.

Sem conceder,

A existência de culpa constitui um requisito indispensável para a punição do agente.

A exponente não ignora a doutrina que, no campo do direito financeiro sancionador, admite uma densidade da noção de culpa (Cluny, *idem*, pág. 134), e a jurisprudência do Tribunal de Contas sobre a diligência exigível aos responsáveis pela gestão e administração pública (por todos, o acórdão n.º 01/2013 da 3.ª secção).



De todo o modo, situações ocorrerão suscetíveis de fundamentar a exclusão da responsabilidade.

No caso concreto, a deliberação sobre a contratação do empréstimo, como é do conhecimento do Tribunal, foi tomada com base na informação escrita, não apenas de um técnico, mas de um Diretor do Departamento de Administração e Finanças, licenciado em Direito, e com vasta experiência profissional.

Acresce e sobreleva que a aprovação e publicação da Lei n.º 60-A/2011, de 30/11, constituiu-se como um normativo novo, impossível de ser conhecido pelos exponentes à data das deliberações.

Em rigor, naquelas datas, recorde-se, 10/08/2011 e 06/10/2011, qualquer eventual informação no sentido da ilegalidade das deliberações por violação do limite de endividamento líquido do Município seria, ela própria, desprovida de qualquer fundamento, uma vez que o Município dispunha, à luz da lei em vigor, de larga capacidade de endividamento disponível (mais de 15 milhões de euros).

Pelo que, nem sequer a título de negligência poderiam os exponentes configurar a violação de uma lei que não existia, que não havia sido ainda proposta à Assembleia da República, e que não havia sequer sido aprovada em Conselho de Ministros (o que ocorreu, como é público, em 13/10/2011).

Termos em que se pugna pela existência de fundamento para considerar excluída a responsabilidade, atento o disposto no n.º 5 do artigo 61.º da Lei n.º 98/97, de 26/08 (LOPTC), aplicável por remissão do n.º 3 do artigo 67.º do mesmo diploma.

Por último, e sem conceder, mesmo admitindo a ocorrência de um comportamento negligente, a ausência de qualquer prejuízo para o erário público e o preenchimento, que se afirma, dos demais requisitos previstos nas alíneas b) e c) do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, permitirão formular uma douda decisão de relevação da responsabilidade.

É também imputada à signatária a prática de um ato de utilização do empréstimo para finalidade diferente das legalmente previstas para os empréstimos de curto prazo, bem assim como a manutenção/prorrogação do empréstimo sem autorização da Câmara e da Assembleia Municipais.

E assim seria porque, não tendo o empréstimo sido amortizado no prazo de um ano contado da sua contratação, a manutenção da dívida após 07/10/2012 e até 31/10/2012 determinou que a mesma se transformasse em dívida de médio prazo e num instrumento de financiamento do défice orçamental do Município.

Sendo verdade que ocorreu uma pequena dilação na data de amortização do empréstimo, concretamente vinte e quatro dias, a alteração da finalidade do empréstimo decorre da lei, não correspondendo necessariamente a uma vontade do agente.



No caso concreto, não houve, nunca, qualquer intenção, qualquer vontade, de utilizar o empréstimo para finalidade diversa do apoio à tesouraria, como aliás a data de amortização evidencia.

Efetivamente, a utilização do empréstimo perdeu por apenas mais vinte e quatro dias e, não pondo naturalmente em causa a subsunção dos factos às normas, julga-se manifesto que os mesmos factos evidenciam a ausência de intenção de financiar o défice através do empréstimo, bem assim como de prorrogar efetiva e materialmente a vigência do contrato para além do prazo de um ano.

Assim se poderia considerar se a utilização do empréstimo tivesse perdurado para além do final do ano de 2012, ou, admite-se, mesmo que apenas por mais um mês completo.

Mas tal não aconteceu, tendo o empréstimo sido amortizado ainda dentro do mês de Outubro, não provocando esta dilação quaisquer alterações na informação de reporte das contas do Município a 31/10/2012.

Importa ainda, sumariamente, explicitar as razões para tal dilação.

Como foi já referido, tratava-se de concluir a execução de um contrato que tinha, legitimamente, entendia-se e entende-se, produzido todos os seus efeitos antes da sujeição a visto prévio, mas que, segundo o acórdão do Tribunal de Contas de recusa do visto, de 21/09/2012, não poderia ter produzido qualquer efeito antes do visto.

À luz do citado acórdão, seria então necessário concluir a execução de um contrato que nunca deveria ter sido executado⁶, o que gerou a necessidade, por parte dos serviços, de análise com vista à definição de qual a melhor conduta a adotar, face a tal incongruência.

Logo que foi consolidado o juízo sobre a melhor conduta a adotar, no respeito pela decisão de recusa do visto, o empréstimo foi amortizado.

Como foi já referido, a própria data de amortização do empréstimo evidencia a ausência de qualquer intenção de utilização efetiva do empréstimo para finalidade diversa do apoio à tesouraria.

Em rigor, a situação verificada não constituiu, do ponto de vista da vontade do agente, nem uma utilização do empréstimo para finalidade diferente da legalmente prevista, nem a prorrogação do prazo de vigência do empréstimo, mas tão só um pequeno atraso, reforça-se, de vinte e quatro dias, na respetiva amortização.

Termos em que será de admitir a existência de fundamento para considerar excluída a responsabilidade, atento o disposto no n.º 5 do artigo 61.º da Lei n.º 98/97, de 26/08 (LOPTC), aplicável por remissão do n.º 3 do artigo 67.º do mesmo diploma.

É ainda imputada à signatária a realização de pagamentos em desrespeito das normas contabilísticas que regulam o pagamento dos encargos financeiros, pelo facto de os juros

⁶ Não sendo sequer de aplicar, segundo a tese que fundamenta o acórdão, a previsão do artigo 45.º, n.º 3, da LOPTC.



relativos ao empréstimo contratado, constando embora dos extratos bancários do Município e estando evidenciados como valores a reconciliar, não terem sido em tempo registados contabilisticamente.

Sobre a matéria, cumpre referir que, admitindo hoje, à luz da informação disponível, que se afiguraria adequado não ter mantido os valores relativos a encargos decorrentes do contrato de empréstimo em reconciliação, a verdade é que a complexidade jurídica já supra evidenciada fundamentou uma atuação diversa dos serviços municipais, suportada no entendimento várias vezes veiculado pelo então Diretor do Departamento de Administração Geral e Finanças, no sentido de o facto de o contrato poder produzir todos os seus efeitos antes da decisão sobre o visto prévio, mas ainda assim estar sujeito a visto prévio, fundamentar a manutenção dos valores em causa evidenciados nos movimentos bancários, mantendo-o o seu registo contabilístico pendente.

Sendo conhecida a jurisprudência do Tribunal de Contas sobre a necessidade de preparação daqueles que servem a causa pública, ainda assim, decisão da signatária em sentido diverso teria constituído uma decisão contra parecer técnico, suscetível também ela de gerar responsabilidade financeira.

Face à complexidade do enquadramento jurídico dos factos, que se confia será naturalmente reconhecida, a atuação da signatária constituiu um comportamento ditado por princípios de prudência e boa fé, acolhendo o parecer técnico dos serviços, dirigidos por um Diretor do Departamento de Administração Geral e Finanças, licenciado em Direito, e com vasta experiência profissional.

Face à melhor informação disponível à data, atuou a signatária na convicção da licitude do seu comportamento, julgando-se existir de fundamento para considerar excluída a responsabilidade, atento o disposto no n.º 5 do artigo 61.º da Lei n.º 98/97, de 26/08 (LOPTC), aplicável por remissão do n.º 3 do artigo 67.º do mesmo diploma, reforça-se, face à complexidade do enquadramento jurídico, face ao qual, mesmo um titular de cargo político não estaria obrigado a enunciar a solução jurídica, contra parecer técnico, que melhor se coaduna com a lei.

Em conclusão:

1. Acompanha-se a tese do Ministério Público no sentido de a obrigação de sujeição a visto prévio dos contratos de empréstimo de curto prazo na modalidade de abertura de crédito cuja execução perdure para além do ano económico em que forem contratados se constituir apenas no início do ano económico subsequente ao da contratação;
2. Atento o exposto, a produção de efeitos do contrato entre 07/10/2011 e 31/12/2011 apresenta-se legal;
3. A LOPTC não inclui qualquer previsão sobre a suspensão de produção de efeitos de contratos cuja obrigação de sujeição a visto nasça em momento posterior a um período em que o contrato já produziu, plena e licitamente, todos os seus efeitos, incluindo os financeiros;



4. Pelo que não existe norma que preveja a existência de responsabilidade financeira pela execução financeira de um contrato que reúna aquelas características;
5. Admitindo-se, em limite, e com dúvidas provavelmente inultrapassáveis decorrentes da aplicação do instituto da integração de lacunas em direito sancionatório, que pudesse ocorrer responsabilidade caso o valor executado depois da data a partir da qual fosse constituída a obrigação de sujeição a visto prévio excedesse a programação contratualmente estabelecida para o período, o que não ocorreu;
6. À data da celebração do contrato de empréstimo (e, por maioria de razão, nas datas de 10/08/2011 e 06/10/2011) o limite do endividamento líquido para o Município por referência a 31/12/2011 era calculado nos termos do artigo 53.º, n.º 1 da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro (LOE para 2011);
7. Pelo que os atos praticados, eram, à luz da lei vigente na data de prática de cada um deles, conformes à lei;
8. Não só porque cumpriam todos os limites de endividamento válidos naquelas datas, como também porque, atentas as conclusões anteriores, era lícito celebrar um contrato de empréstimo cujo prazo máximo de utilização ultrapassasse o termo do ano económico da contratação e ainda assim, considerá-lo, para todos os efeitos, na data da contratação, e até ao termo do ano económico em curso, como empréstimo de curto prazo e como dívida não fundada;
9. Embora a data de amortização do empréstimo tenha ocorrido vinte e quatro dias para além do período de um ano, o próprio facto de a dilação ter expressão tão reduzida, e ter ocorrido ainda no mês em que o prazo de utilização havia completado um ano demonstra a ausência de vontade no sentido, quer de financiar estruturalmente o deficit do Município (por apenas vinte e quatro dias), quer de prorrogar formalmente o prazo de amortização do empréstimo;
10. Admitindo-se hoje, à luz da informação agora disponível, que se afiguraria adequado não ter mantido os valores relativos a encargos decorrentes do contrato de empréstimo em reconciliação, a verdade é que a complexidade jurídica da situação fundamentou uma atuação diversa dos serviços municipais, suportada no entendimento várias vezes veiculado pelo então Diretor do Departamento de Administração Geral e Finanças, no sentido de o facto de o contrato poder produzir todos os seus efeitos antes da decisão sobre o visto prévio, mas ainda assim estar sujeito a visto prévio, fundamentar a manutenção dos valores em causa evidenciados nos movimentos bancários, mantendo-o o seu registo contabilístico pendente;
11. Sendo conhecida a jurisprudência do Tribunal de Contas sobre a necessidade de preparação daqueles que servem a causa pública, ainda assim, decisão da signatária em sentido diverso teria constituído uma decisão contra parecer técnico, suscetível também ela de gerar responsabilidade financeira;
12. Face à complexidade do enquadramento jurídico dos factos, que se confia será naturalmente reconhecida, a atuação da signatária constituiu um comportamento ditado por princípios de prudência e boa fé, acolhendo o parecer técnico dos serviços, dirigidos por um Diretor do Departamento de Administração Geral e Finanças, licenciado em Direito, e com vasta experiência profissional, e na convicção, à data da sua licitude;



Exmo. Senhor

Diretor Geral do Tribunal de Contas

Avenida Barbosa du Bocage, n.º 61

1050-189 Lisboa

Setúbal, 18 de Outubro de 2013

Assunto: Processo n.º 05/2013 – ARF 1º S DCC

André Valente Martins, Carlos Alberto Mendonça Rabaçal, Carla Alexandra Potrica Guerreiro e Manuel Joaquim Pisco Lopes, notificados para, querendo, se pronunciarem sobre o conteúdo do relato de auditoria elaborado no âmbito do processo identificado em epígrafe, vêm por este meio apresentar a sua pronúncia, o que fazem nos seguintes termos:

No citado relato, é imputada aos signatários a prática de uma ilegalidade suscetível de ocasionar responsabilidade financeira sancionatória;

Essa ilegalidade traduzir-se-ia no *“desrespeito do limite de endividamento líquido do Município de Setúbal, quer aquando da celebração (sem montante suficiente para o efeito) quer em 31/11/2011 (encontrando-se em excesso de endividamento) e, como tal, com violação dos artigos 37.º, n.º 1 da LFL e 53.º, n.º 1 da LOE de 2011...”*, infração financeira tipificada na alínea f) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC – Pela ultrapassagem dos limites de endividamento -;

A celebração a que a caracterização transcrita da eventual infração se refere é a celebração de um contrato de empréstimo, em 07/10/2011;

E se dúvidas existissem, o apuramento dos eventuais responsáveis foi feito por referência às votações que aprovaram a contração do empréstimo, na Câmara Municipal e na Assembleia Municipal, e à votação que aprovou a minuta do contrato de empréstimo (quadro n.º 6, pág. 22 do relato);

Sendo que apenas são indiciados como responsáveis aqueles que votaram favoravelmente as respetivas propostas, ou se abstiveram;

Assim, pode ter-se como certo que os factos que poderão originar responsabilidades financeiras são estes, e apenas estes, e que o apuramento daquelas responsabilidades será feito por referência, apenas, a quem votou favoravelmente as propostas, ou se absteve nas respetivas votações, e não a todos os membros dos órgãos;

À data da celebração do contrato de empréstimo (e, por maioria de razão, nas datas de 10/08/2011 e 06/10/2011) o limite do endividamento líquido para o Município a 31/12/2011 era calculado nos termos do artigo 53.º, n.º 1 da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro (LOE para 2011);

DTGC 22 10 13 19303



ca
part
w4

Disponha este artigo que, em 31 de dezembro de 2011, o valor do endividamento líquido de cada município, calculado nos termos da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, não poderia exceder o que existia em 30 de setembro de 2010;

No caso do Município de Setúbal, o endividamento líquido em 30/09/2010 era de 41.964.536€;

Pelo que, nos termos da lei em vigor à data da celebração do contrato, o limite do endividamento líquido do Município a 31/12/2011 seria precisamente de 41.964.536€;

Considerando que o endividamento líquido do Município em 31/12/2011 veio a fixar-se em 24.148.503€, é indubitável que, quando da contratação da abertura de crédito (e por maioria de razão em 10/08/2011 e em 06/10/2011), o Município dispunha uma larga margem de endividamento líquido disponível (mais de 15 milhões de euros), pelo que, mesmo segundo critérios da maior prudência, nas datas das votações (10/08/2011 e 06/10/2011) não se colocava qualquer contingência, por mais remota, de ultrapassagem do limite de endividamento líquido;

Sendo portanto verdadeira a afirmação de que, na data das votações, o quadro legal vigente e a situação de facto existente apresentavam enquadramento para o teor das deliberações;

No entanto, entende-se, s.m.o., que, violando os princípios da segurança e da certeza jurídicas, a Assembleia da República veio a aprovar, em 30/11/2011, a Lei n.º 60-A/2011, que alterou a LOE para 2011, determinando, pela alteração do artigo 53.º da LOE, que o limite de endividamento dos Municípios a 31/12/2011 já não seria igual ao valor do endividamento líquido registado a 30/09/2010, mas sim igual ao registado a 31/12/2010;

Desconhece-se a *ratio* desta alteração legislativa, que pode ter significado, para cada Município, conforme o endividamento líquido registado a 31/12/2010 fosse superior, igual ou inferior ao registado a 30/09/2010, o aumento, a manutenção ou a diminuição do limite de endividamento líquido;

No caso do Município de Setúbal, significou uma diminuição do limite de endividamento líquido em 47,6%;

Não se afigura necessário, sequer, enfatizar que, tendo a Lei n.º 60-A/2011 foi publicada em Diário da República em 30/11/2011, o mais elementar juízo de direito sobre uma norma que determina uma redução do limite do endividamento líquido de um Município (ou de uma Freguesia, ou do Estado) de 47,6%, em 30 dias, teria de concluir pela impossibilidade do objeto, ou, dito de outra forma, pela impossibilidade jurídica do cumprimento da norma, pelo menos nas situações que o endividamento efetivo se aproximasse do limite de endividamento;

Sendo por isso de considerar proceder a alegação de inconstitucionalidade do artigo 60.º da Lei n.º 60-A/2011, de 30/11, na parte em que alterou o artigo 53.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31/12, por violação dos princípios da segurança e certeza jurídicas, o que, por mera cautela, não deixa de se fazer;



Efetivamente, à data da prática dos atos, a aprovação da celebração do contrato de empréstimo e à data da aprovação da respetiva minuta, tais atos apresentavam-se conformes à lei e insuscetíveis de constituírem a violação do limite de endividamento líquido vigente;

u
Paul
w f

Pelo que, segundo o princípio *tempus regit actum*, os atos foram legalmente praticados;

Acrescendo ainda que, em sede de responsabilidade financeira sancionatória prevalece o princípio da aplicação da lei mais favorável (considerando que o direito da responsabilidade financeira será um ramo autónomo do direito sancionador – neste sentido, Cluny, Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas, 1.ª edição, dezembro de 2011, pág. 88), sendo que, mesmo a admitir a prática de atos supervenientemente ilegais por via da publicação posterior de uma lei que, *op legis*, transformaria atos legais em atos ilegais, existiria fundamento para afastar qualquer juízo de ilicitude.

Termos em que se pugna pela legalidade das deliberações da Câmara Municipal de 10/08/2011 e 06/10/2011.

Sem conceder,

A existência de culpa constitui um requisito indispensável para a punição do agente.

Os exponentes não ignoram a doutrina que, no campo do direito financeiro sancionador, admite uma densidade da noção de culpa (Cluny, *idem*, pág. 134), e a jurisprudência do Tribunal de Contas sobre a diligência exigível aos responsáveis pela gestão e administração pública (por todos, o acórdão n.º 01/2013 da 3.ª secção);

De todo o modo, situações ocorrerão suscetíveis de fundamentar a exclusão da responsabilidade.

No caso concreto, a deliberação sobre a contração do empréstimo, como é do conhecimento do Tribunal, foi tomada com base na informação escrita, não apenas de um técnico, mas de um Diretor do Departamento de Administração e Finanças, licenciado em Direito, e com vasta experiência profissional.

Acresce e sobreleva que a aprovação e publicação da Lei n.º 60-A/2011, de 30/11, constituiu-se como um normativo novo, impossível de ser conhecido pelos exponentes à data das deliberações.

Em rigor, naquelas datas, recorde-se, 10/08/2011 e 06/10/2011, qualquer eventual informação no sentido da ilegalidade das deliberações por violação do limite de endividamento líquido do Município seria, ela própria, desprovida de qualquer fundamento, uma vez que o Município dispunha, à luz da lei em vigor, de larga capacidade de endividamento disponível (mais de 15 milhões de euros).

Pelo que, nem sequer a título de negligência poderiam os exponentes configurar a violação de uma lei que não existia, que não havia sido ainda proposta à Assembleia da República, e que não havia sequer sido aprovada em Conselho de Ministros (o que ocorreu, como é público, em 13/10/2011).



Termos em que se pugna pela existência de fundamento para considerar excluída a responsabilidade, atento o disposto no n.º 5 do artigo 61.º da Lei n.º 98/97, de 26/08 (LOPTC), aplicável por remissão do n.º 3 do artigo 67.º do mesmo diploma.

Por último, e sem conceder, mesmo admitindo a ocorrência de um comportamento negligente, a ausência de qualquer prejuízo para o erário público e o preenchimento, que se afirma, dos demais requisitos previstos nas alíneas b) e c) do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, permitirão formular uma doura decisão de relevação da responsabilidade.

Com os melhores cumprimentos,

(André Valente Martins)

(Carlos Alberto Mendonça Rabaçal)

(Carla Alexandra Potrica Guerreiro)

(Manuel Joaquim Pisco Lopes)



Exmº Senhor
Diretor Geral do Tribunal de Contas
Avenida Bárbara du Bocage, nº 61
1069-045 Lisboa

Fax 217 940 567

E-mail: dg@tcontas.pt

Setúbal, 22 de Outubro de 2013

ASS: Proc. 5/2013 – ARF – 1ª Secção DCC

Exmº Senhor,

Notificada para se pronunciar sobre o conteúdo de relatório de auditoria efetuado no âmbito do processo fiscalização prévia nº 99/2012 – Contrato de Abertura de Crédito na Modalidade de Conta Corrente, celebrado entre a Câmara Municipal de Setúbal e o Banco Santander Totta, S.A., vem Maria da Graça Chambino Ramos dizer o seguinte:

- a) Como resulta expresso do teor do v/ relatório, a signatária, enquanto Vereadora da Câmara Municipal de Setúbal, participou unicamente na reunião ordinária da Câmara Municipal realizada em 6 de Outubro de 2011.
- b) Os procedimentos necessários à aprovação do empréstimo tiveram duas fases distintas: A deliberação da realização do empréstimo, tomada em reunião ordinária de 10 de Agosto de 2011, à qual a signatária não esteve presente e a deliberação de aprovação da minuta do contrato, tomada em reunião de 6 de Outubro de 2011, em cuja votação a signatária absteve-se.
- c) Por sua vez, a Assembleia Municipal enquanto órgão deliberativo, tomou a deliberação de aprovação do empréstimo na sessão de 19 de Setembro, que intermediou a primeira e segunda reuniões do órgão executivo.
- d) Desde já refira-se que a signatária não participou na discussão da aprovação e dos termos e condições da realização do contrato, mas apenas da minuta do contrato, tendo optado por se abster.
- e) Quanto à formação da sua vontade em abster-se resultou da orientação política recebida pelo partido a que se encontra vinculada e eleita, em obediência à disciplina partidária.



- f) Não existia motivo para votar contra porquanto a decisão já fora tomada pelo órgão executivo em momento anterior e tinha merecido aprovação após ser submetido ao órgão deliberativo.
- g) Em suma: na reunião do órgão executivo em que a signatária esteve presente, a única deliberação tomada respeita a minuta do contrato sendo que da sua abstenção, não resulta qualquer anuência à deliberação tomada porquanto não foi naquela que se deliberou contratar o empréstimo mas na reunião de 10 de Agosto de 2011, como mostram as atas.

Nestes termos e nos melhores de direito e sempre com o mui douto suprimento de V. Ex.^a deve a signatária ser afastada de qualquer responsabilidade atentas as razões supra expressas.

É o que se lhe oferece responder.

Sem outro assunto, sou

Com os melhores cumprimentos



Exmo. Senhor
Diretor Geral do Tribunal de Contas
Avenida Barbosa du Bocage, n.º 61
1050-189 Lisboa

Setúbal, 21 de Outubro de 2013

Assunto: Processo n.º 05/2013 – ARF 1ª S DCC

José Carlos Tavares da Siva, notificado para, querendo, se pronunciar sobre o conteúdo do relato de auditoria elaborado no âmbito do processo identificado em epígrafe, vem por este meio apresentar a sua pronúncia, o que faz nos seguintes termos:

No citado relato, é imputada ao signatário a prática de uma ilegalidade suscetível de ocasionar responsabilidade financeira sancionatória;

Essa ilegalidade traduzir-se-ia no *“desrespeito do limite de endividamento líquido do Município de Setúbal, quer aquando da celebração (sem montante suficiente para o efeito) quer em 31/12/2011 (encontrando-se em excesso de endividamento) e, como tal, com violação dos artigos 37.º, n.º 1 da LFL e 53.º, n.º 1 da LOE de 2011...”*, infração financeira tipificada na alínea f) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC – Pela ultrapassagem dos limites de endividamento -;

A celebração a que a caracterização transcrita da eventual infração se refere é a celebração de um contrato de empréstimo, em 07/10/2011;

E se dúvidas existissem, o apuramento dos eventuais responsáveis foi feito por referência às votações que aprovaram a contração do empréstimo, na Câmara Municipal e na Assembleia Municipal, e à votação que aprovou a minuta do contrato de empréstimo (quadros n.º 6, págs. 22 e 23 do relato);

Sendo que apenas são indiciados como responsáveis aqueles que votaram favoravelmente a proposta, ou se abstiveram, no caso concreto de autorização de recurso ao crédito, na reunião de 19/09/2011

Assim, pode ter-se como certo que o facto que poderá originar responsabilidades financeiras é este, e apenas este, e que o apuramento daquelas responsabilidades será feito por referência, apenas, a quem votou favoravelmente a proposta, ou se absteve na respetiva votação, e não a todos os membros do órgão;

DTTC 22 10*13 19270



À data da celebração do contrato de empréstimo (e, por maioria de razão, na data de 19/09/2011) o limite do endividamento líquido para o Município a 31/12/2011 era calculado nos termos do artigo 53.º, n.º 1 da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro (LOE para 2011);

Disponha este artigo que, em 31 de dezembro de 2011, o valor do endividamento líquido de cada município, calculado nos termos da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, não poderia exceder o que existia em 30 de setembro de 2010;

No caso do Município de Setúbal, o endividamento líquido, em 30/09/2010 era de 41.964.536€;

Pelo que, nos termos da lei em vigor à data da celebração do contrato, o limite do endividamento líquido do Município a 31/12/2011 seria precisamente de 41.964.536€;

Considerando que o endividamento líquido do Município em 31/12/2011 veio a fixar-se em 24.148.503€, é indubitável que, quando da contratação da abertura de crédito (e por maioria de razão em 10/08/2011 e em 06/10/2011), o Município dispunha uma larga margem de endividamento líquido disponível (mais de 15 milhões de euros), pelo que, mesmo segundo critérios da maior prudência, na data da votação (19/09/2011) não se colocava qualquer contingência, por mais remota, de ultrapassagem do limite de endividamento líquido;

Sendo portanto verdadeira a afirmação de que, na data da votação, o quadro legal vigente e a situação de facto existente apresentavam enquadramento para o teor da deliberação;

No entanto, entende-se, s.m.o., que, violando os princípios da segurança e da certeza jurídicas, a Assembleia da República veio a aprovar, em 30/11/2011, a Lei n.º 60-A/2011, que alterou a LOE para 2011, determinando, pela alteração do artigo 53.º da LOE, que o limite de endividamento dos Municípios a 31/12/2011 já não seria igual ao valor do endividamento líquido registado a 30/09/2010, mas sim igual ao registado a 31/12/2010;

Desconhece-se a *ratio* desta alteração legislativa, que pode ter significado, para cada Município, conforme o endividamento líquido registado a 31/12/2010 fosse superior, igual ou inferior ao registado a 30/09/2010, o aumento, a manutenção ou a diminuição do limite de endividamento líquido;

No caso do Município de Setúbal, significou uma diminuição do limite de endividamento líquido em 47,6%;

Não se afigura necessário, sequer, enfatizar que, tendo a Lei n.º 60-A/2011 foi publicada em Diário da República em 30/11/2011, o mais elementar juízo de direito sobre uma norma que determina uma redução do limite do endividamento líquido de um Município (ou de uma Freguesia, ou do Estado) de 47,6%, em 30 dias, teria de concluir pela impossibilidade do objeto, ou, dito de outra forma, pela impossibilidade jurídica do cumprimento da norma, pelo menos nas situações que o endividamento efetivo se aproximasse do limite original de endividamento;

Sendo por isso de considerar proceder a alegação de inconstitucionalidade do artigo 60.º da Lei n.º 60-A/2011, de 30/11, na parte em que alterou o artigo 53.º da Lei n.º 55-A/2010, de



31/12, por violação dos princípios da segurança e certeza jurídicas, o que, por mera cautela, não deixa de se fazer;

Efetivamente, à data da prática dos atos, a aprovação da celebração do contrato de empréstimo e à data da aprovação da respetiva minuta, tais atos apresentavam-se conformes à lei e insuscetíveis de constituírem a violação do limite de endividamento líquido vigente;

Pelo que, segundo o princípio *tempus regit actum*, os atos foram legalmente praticados;

Acrescendo ainda que, em sede de responsabilidade financeira sancionatória, prevalece o princípio da aplicação da lei mais favorável (considerando que o direito da responsabilidade financeira será um ramo autónomo do direito sancionador – neste sentido, Cluny, Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas, 1.ª edição, dezembro de 2011, pág. 88), sendo que, mesmo a admitir a prática de atos supervenientemente ilegais por via da publicação posterior de uma lei que, *op legis*, transformaria atos legais em atos ilegais, existiria fundamento para excluir a ilicitude;

Termos em que se pugna pela legalidade da deliberação da Assembleia Municipal de 19/09/2011.

Sem conceder,

A existência de culpa constitui um requisito indispensável para a punição do agente;

O exponente não ignora a doutrina que, no campo do direito financeiro sancionador, admite uma densidade da noção de culpa (Cluny, *idem*, pág. 134), e a jurisprudência do Tribunal de Contas sobre a diligência exigível aos responsáveis pela gestão e administração pública (por todos, o acórdão n.º 01/2013 da 3.ª secção);

De todo o modo, situações ocorrerão suscetíveis de fundamentar a exclusão da responsabilidade;

No caso concreto, a deliberação sobre a contração do empréstimo, como é do conhecimento do Tribunal, foi tomada com base na informação escrita, não apenas de um técnico, mas de um Diretor do Departamento de Administração e Finanças, licenciado em Direito, e com vasta experiência profissional;

O exponente não é, legalmente, titular de cargo político, nem titular de alto cargo público, e a sua atividade principal não é, tão pouco, o exercício de funções de gestão e administração pública;

Pelo contrário, exerce **profissão** procurando, muitas vezes com esforço pessoal e sacrifício familiar, compatibilizar a sua atividade profissional (necessária também para obter os rendimentos necessários à economia familiar) com o cumprimento de uma cidadania responsável e participante, através do exercício de funções de membro da Assembleia Municipal;

Esta menor intensidade, por comparação com outras funções (muitas delas até exercidas por força da lei em regime de exclusividade) não pode deixar de significar uma graduação no conceito de diligência exigível que o Tribunal certamente ponderará;



Acresce e sobreleva que a aprovação e publicação da Lei n.º 60-A/2011, de 30/11, constituiu-se como um normativo novo, impossível de ser conhecido pelo exponente à data da deliberação;

Em rigor, naquela data, recorde-se, 19/09/2011, qualquer eventual informação no sentido da ilegalidade das deliberações por violação do limite de endividamento líquido do Município seria, ela própria, desprovida de qualquer fundamento, uma vez que o Município dispunha, à luz da lei em vigor à data, de larga capacidade de endividamento disponível (mais de 15 milhões de euros);

Pelo que, nem sequer a título de negligência poderia o exponente configurar a violação de uma lei que não existia, que não havia sido ainda proposta à Assembleia da República, e que não havia sequer sido aprovada em Conselho de Ministros (o que ocorreu, como é público, em 13/10/2011);

Termos em que se pugna pela existência de fundamento para considerar excluída a responsabilidade, atento o disposto no n.º 5 do artigo 61.º da Lei n.º 98/97, de 26/08 (LOPTC), aplicável por remissão do n.º 3 do artigo 67.º do mesmo diploma.

Por último, e sem conceder, mesmo admitindo a ocorrência de um comportamento negligente, a ausência de qualquer prejuízo para o erário público e o preenchimento, que se afirma, dos demais requisitos previstos nas alíneas b) e c) do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, permitirão formular uma douda decisão de relevação da responsabilidade.

Com os melhores cumprimentos,

João António Soares de Lima



Alberto M. S. Pereira
Rua Silva Porto, 2 – 7º dir.
2900-098 Setúbal

Exmo. Senhor
Diretor Geral do Tribunal de Contas
Avenida Barbosa du Bocage, n.º 61
1050-189 Lisboa

Setúbal, 21 de Outubro de 2013

Assunto: Processo n.º 05/2013 – ARF 1ª S DCC

Alberto Manuel de Sousa Pereira, membro da anterior Assembleia Municipal de Setúbal, notificado para, querendo, se pronunciar sobre o conteúdo do relato de auditoria elaborado no âmbito do processo identificado em epígrafe, vem por este meio apresentar a sua pronúncia, o que faz nos seguintes termos:

No citado relato, é imputada ao signatário a prática de uma ilegalidade susceptível de ocasionar responsabilidade financeira sancionatória;

Essa ilegalidade traduzir-se-ia no “*desrespeito do limite de endividamento líquido do Município de Setúbal, quer aquando da celebração (sem montante suficiente para o efeito) quer em 31/12/2011 (encontrando-se em excesso de endividamento) e, como tal, com violação dos artigos 37.º, n.º 1 da LFL e 53.º, n.º 1 da LOE de 2011...*”, infração financeira tipificada na alínea f) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC – Pela ultrapassagem dos limites de endividamento -;

A celebração a que a caracterização transcrita da eventual infração se refere é a celebração de um contrato de empréstimo, em 07/10/2011.

O signatário recebeu uma minuta de resposta, redigida por um jurista, mas devido ao seu carácter demasiado técnico não a utilizou. Resolvi então, a partir do parecer algo “hermético” do jurista, eu próprio redigir uma resposta mais de acordo com a minha formação de engenheiro, professor e deputado municipal experiente.

De um ponto de vista legal não ponho em causa o Relato de Auditoria que me foi enviado, mas, do ponto de vista de cidadania e da realidade na qual se movem as nossas autarquias, já tenho algo a dizer.

Efectivamente a Assembleia Municipal, AM, legalmente é o órgão fiscalizador da actividade do executivo camarário. Mas a realidade todos os dias nos mostra um panorama muito diferente. Tenho mais de 30 anos de membro da AM de Setúbal e assim possuo experiência suficiente para afirmar que entre o estipulado na lei e a realidade dos municípios vai uma grande distância.

Na prática o que se passa é o seguinte;

- Os membros das AM recebem as propostas do executivo, uma ou duas folhas, às vezes acompanhadas de mais alguns documentos, redigidas pelos técnicos superiores do executivo, que são as cópias das propostas aprovadas na reunião do executivo.

DGTC 23 10 13 19395



- A maioria esmagadora dos membros da AM não têm competência técnica para apreciarem documentos complexos sobre finanças. No caso concreto de Setúbal em 35 membros apenas quatro tinham formação na área. Além disso, no caso em apreço na Auditoria, a teia da legislação abrangida pelo assunto é de tal maneira vasta que seria humanamente impossível destrinçar a ilegalidade da proposta a um simples cidadão que não trabalha nem a tempo parcial nestes assuntos. Pode-se argumentar que “quem não sabe pergunta”. Mas tal argumento apenas revela ingenuidade. Qualquer dúvida colocada ao executivo, na própria AM, receberia uma resposta, otimista e tranquilizadora, da qual que seria impossível, em plena sessão, avaliar a sua veracidade.
- Assim, os membros da AM em princípio dividem-se logo em dois grupos. Os que pertencem à maioria, ou não são oposição activa, aceitam de boa fé os documentos, assim como as explicações do executivo, e votam favor ou se abstêm. Os que pertencem à oposição activa votam sempre contra os documentos, independente do seu valor, legalidade ou conteúdo.
- Se compararmos quem votou a favor ou contra, no executivo e na AM, o assunto relatado na Auditoria, cujas listas estão nas páginas 31 e 32, facilmente se verifica o que afirmei acima.


Pelas razões exposta embora legalmente esteja expresso na Lei o papel fiscalizador das AM sobre os executivos ele é muito reduzido na prática. Nos meus mais de 30 anos de deputado local apenas umas quatro ou cinco vezes assisti à retirada de propostas das ordens de trabalhos devido a objecções levantadas na AM. E mesmo nesses casos apenas foi possível devido à superior competência, em certas áreas, normalmente jurídica, de algum deputado municipal. Mas foram sempre excepções à regra.

Aliás, em Portugal, em geral quem tem o poder, o executivo camarário neste caso, não aceita de bom grado que as AM levantem questões que ponham em causa as suas propostas. A sensação que tenho, da minha longa experiência, é que no íntimo os nossos autarcas ficariam muito contentes se as AM fossem extintas pela lei. Na sua visão estas apenas servem para atrasar e complicar as decisões do executivo. Claro que publicamente elogiam o trabalho das AM e até sugerem, nos congressos, que estas tenham mais poderes, mas a sua conduta diária, para com as AM, é exactamente o contrário. Isto independentemente do partido ou coligação que está no poder no município.

Esta foi a pronúncia que entendi que deveria redigir.

Parafrazeando os advogados estagiários nos tribunais, tal como uma vez assisti, apenas me resta “pedir justiça” a Vossa Excelência.

Com os meus melhores cumprimentos,


(Alberto Pereira)

-2-