



Tribunal de Contas

Junta de freguesia
Abertura de crédito sob a forma de descoberto bancário
Amortização
Inscrição deficiente na conta de gerência
Endividamento excessivo
Apreciação da culpa

- 1. No domínio da Lei n.º 42/98, 06AGO, as freguesias, nos termos dos n.ºs 1 e 2 do art.º 27.º, aquele na redacção dada pelo art.º 1.º da Lei n.º 94/01, 20AGO, relativamente a empréstimos e à utilização de aberturas de crédito, sob a forma de descobertos bancários, estavam obrigadas a amortizá-los até ao termo do exercício orçamental em que a dívida houvesse sido gerada.*
- 2. A não amortização nesse prazo constitui os gerentes em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos, entre outras, das normas mencionadas e al. b) e d), do n.º 1 do art.º 65.º da Lei 98/97, 26AGO, na parte em que sancionam a violação das normas “sobre elaboração e execução dos orçamentos” (al. b)) ou “relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e (...) (al. d)).*
- 3. A não inscrição ou - nomeadamente por sugerir um equilíbrio entre a receita e a despesa, na realidade inexistente - a inscrição deficiente, dos montantes dos créditos obtidos, mediante essas operações de curto prazo, nas contas de gerência, viola, entre outras, atendendo a que se trata de factos praticados entre 1999 e 2001, as normas do art.º 33.º, 4, f), h) – anexos XX, XXII do DL 341/83 de 21JUL, dispositivos que, no essencial, o POCAL, aprovado pelo DL 54-A/99, 22FEV, reteve.*
- 4. Nos referidos anos, o endividamento de cada freguesia, independentemente do instrumento bancário utilizado, não podia ultrapassar 10% do respectivo Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF), constituindo-se em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do n.º 4 do art.º 27.º da Lei 42/98 (que passou a n.º 5 com a Lei 94/01) e da al. f), do n.º 1 do art.º 65.º, da Lei 98/97, os gerentes que, violando esse limite, excedessem a capacidade legal de endividamento da autarquia.*
- 5. Na apreciação da culpa, a compreensão que deverá ter-se das dificuldades que, em razão da sua pouca preparação, os gerentes tenham tido para agirem em conformidade com a lei, não pode ir ao ponto de pôr*



Tribunal de Contas

em crise os mecanismos de prevenção que ao Tribunal cabe acautelar, sob pena de se deixar alastrar um certo laxismo que se instalou na gestão dos dinheiros públicos.

Sentença nº 12/07JUL11/ 3ª Secção
Procº 06-M-06

Conselheiro Relator: Amável Raposo



Tribunal de Contas

Procº 6-M/06- 3ª Secção

Requerente: MINISTÉRIO PÚBLICO

Demandados: JOSÉ JÚLIO DA SILVA e ANTÓNIO HENRIQUES DA SILVA,
Presidente e Tesoureiro da Junta de Freguesia de São João Baptista –
Tomar

SENTENÇA Nº 12/07JUL11/3ªS

I

Relatório

1. O Ministério Público (MP), representado pelo Ex.mo Procurador Geral Adjunto, vem, nos termos, entre outros, dos artºs 57º, 58º, 1, d), 5, e 89º e segs. da Lei nº 98/97, 26/AGO, requerer a condenação em multa de JOSÉ JÚLIO DA SILVA e de ANTÓNIO HENRIQUES DA SILVA, aquele Presidente, este Tesoureiro, da Junta de Freguesia de São João Baptista, concelho de Tomar (JF), doravante designados de demandados ou D seguido do respectivo número de ordem, porquanto, em síntese:

- a) Durante as gerências de 1999 a 2001, aproveitando uma linha de crédito a descoberto, concedida pelo banco, sem que a JF ou a Assembleia de Freguesia (AF) a tenham autorizado ou dela lhes fosse dado conhecimento prévio, e sem que mediante contrato escrito tal linha de crédito houvesse sido formalizada, os demandados, através da utilização de cheques sacados sobre a conta da Autarquia, aberta na agência de Tomar da Caixa Geral de Depósitos (CGD), foram utilizando a linha de crédito, com a movimentação de verbas para pagamento de encargos contraídos pela JF, gerando sucessivos saldos negativos na conta, no termo do exercício de 1999, no montante de 1 858 590\$00 (€ 9 270,61), no termo do exercício de 2000, no montante de 991 730\$00 (€ 4 946,73) e no termo do exercício de 2001, no montante de 266 114\$20 (€ 1 329,37).
- b) Os demandados elaboraram as contas de gerência desses anos sem reflectirem a existência dos descobertos bancários e dos saldos negativos, os quais igualmente foram omitidos nos documentos que instruíram as contas de gerência para verificação do Tribunal de Contas (TC).
- c) Os demandados não obtiveram a aprovação da JF nem a prévia autorização da AF, assim violando o nº 4 do artº. 27º da Lei nº 42/98, 06AGO, com a redacção dada pelo artº. 1º da Lei nº 94/01 20 AGO e



Tribunal de Contas

al. c) do n.º 2 do art.º 17.º da Lei n.º 169/99, 18 SET, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 5 – A/02, 05JAN.

- d) Na gerência de 1999 foi excedido o limite da capacidade de endividamento da JF, que era de 977 800\$00 (€ 4 877,25), violando-se o n.º 4 do art.º 27.º da Lei das Finanças Locais (Lei n.º 42/98, 06AGO).
- e) Com o crédito assim ilegalmente contraído, a autarquia teve de suportar juros, cujo montante, nas três gerências, foi de 390 058\$60 (€ 1 945,60).
- f) Os demandados agiram de comum acordo, com as suas vontades livres e conscientes, bem sabendo que a utilização de “descobertos bancários”, independentemente dos seus limites, constituía um acto não previsto por Lei.

2. Em razão do que antecede, o MP sustenta terem cometido, o D1 e o D2, em co-autoria material e sob a forma continuada, 3 infracções financeiras que entende deverem ser sancionadas com multa:

- a) Uma pela violação da norma legal sobre a assunção, autorização e pagamento de despesas públicas ou compromissos (art.º 65.º, 1, b) da Lei 98/97), por ter o crédito sido obtido contra o previsto no referido art.º 27.º, 1 da Lei n.º 42/98;
- b) A segunda pela violação de normas relativas à gestão e controlo orçamental e de tesouraria (art.º 65.º, 1, d) da Lei 98/97), por ter sido omitida a inscrição dos montantes de créditos obtidos nas contas de gerência, contra o previsto no art.º 33.º, 4, f), h) – anexos XX, XXII do DL 341/83 de 21JUL, então em vigor, que corresponde ao disposto nos pontos 8.3.6., 8.3.6.1. e 8.3.6.2. do POCAL, introduzido a 01.01.2002 pelo DL 54-A/99, 22FEV;
- c) A terceira pela ultrapassagem dos limites legais da capacidade de endividamento, no ano de 1999, com violação dos art.ºs 65.º, 1, f) da Lei 98/97 e portaria 383/99, 24MAI.

3. Conclui a pedir que sejam aplicadas, aos D1 e D2, respectivamente, as multas, por cada infracção, de UC 60 (60x€96= €5760) e de UC 55 (55x€96=€5280) e, em cúmulo material, UC 180 e UC 165.

4. Os Demandados, contestando, invocam ser pública e notória a permanente insuficiência, nas autarquias locais, das receitas face às inúmeras despesas, terem agido em prol da defesa dos interesses dos seus “fregueses”, haverem, num quadro de falta de regulamentação sobre este tipo de operações, procurado apoio em instituição bancária, conhecida e reconhecida pelos critérios profissionais, de segurança e de correcção na



Tribunal de Contas

disponibilização desses apoios, apoios que foram reflectidos nas contas de gerência dos anos de 1999, 2000 e 2001.

5. Mais dizem que os saldos negativos da conta da JF na CGD se contiveram nos limites dos pedidos de plafond de créditos, autorizados pela CGD, sendo, em 1999, de 1 913.708\$50, o saldo negativo, e de 4 000 000\$00, o plafond de crédito, o qual foi aprovado pelo executivo da JF e autorizado pela AF, conforme resulta da respectiva conta de gerência, a qual aí mereceu aprovação unânime, tendo o referido saldo negativo, para efeitos de contabilização, sido considerado um empréstimo a curto prazo e lançado como receita na conta 13 - passivos financeiros, 13.01 - empréstimos a curto prazo, conforme consta na conta de gerência de 1999. Que igual tratamento foi dado ao saldo negativo de 1 194 330\$60, verificado em 31/12/00. Que estes saldos negativos, bem como o verificado em 2001, nunca foram omitidos, tendo sido sempre referenciados nas contas de gerência, com código e designação de rubrica adequada, tudo nos termos legalmente exigidos, tendo as contas merecido a aprovação quer em sede do Executivo da JF, quer em sede da respectiva AF, tal como se comprova pela acta nº 13/01 da JF e pelas actas nºs 35 e 39 da AF. Que também no Relatório de Actividades, aprovado, respeitante ao ano de 2000, se não esconde a situação, antes nele expressamente se prevê ter sido possível “liquidar o empréstimo a curto prazo.” Que não houve a celebração formal de um contrato de empréstimo de curto prazo entre a JF e a CGD, sendo no entanto certo que os montantes a integrar materialmente seriam tão só e apenas os reflectidos nas contas de gerência.

6. Quanto à ultrapassagem do limite máximo de endividamento, no ano de 1999, os demandados dizem que houve necessidade de proceder a reparações e outros benefícios a executar na área da freguesia, neste aspecto admitindo poderem ter praticado alguma irregularidade, por desrespeito do nº 4 do artº 27º da Lei 42/98, responsabilidade que entendem poder ser relevada ou a multa diminuída, atendendo ao reduzido valor do excesso e tomando como referência que é de UC 15 o mínimo da sanção que a lei prevê.

Nada obstante ao conhecimento dos factos, seguiu a acção para a audiência de julgamento, na qual foram fixados, nos termos que a seguir se enunciam.

II Os Factos



Tribunal de Contas

Factos provados

1. JOSÉ JÚLIO DA SILVA e ANTÓNIO HENRIQUES DA SILVA exerceram as funções, respectivamente, de Presidente e de Tesoureiro da Junta de Freguesia de São João Baptista, concelho de Tomar, no período de 12 de Janeiro de 1998 a 06 de Janeiro de 2002, tendo como vencimentos líquidos anuais os que constam dos doc.s de fls 44-46.
2. No âmbito da conta n° 0813003239930, de que a JF era titular na dependência de Tomar da Caixa Geral de Depósitos (CGD), após contactos informais, dos D1 e D2, junto da CGD, para se informarem sobre a melhor solução tendo em vista solverem obrigações contraídas ou a contrair, enquanto aguardavam pelos fundos do FFF e da Câmara Municipal, o D1, pelo ofício n° 563, de 15/06/98, solicitou à CGD um crédito, sob a forma de descoberto na referida conta, no montante de 3 500 000\$00, pelo período de 1 ano, a liquidar com recursos do FFF e da Câmara Municipal, mais havendo solicitado um juro favorável face aos objectivos de índole pública a prosseguir, isso e o mais que consta do ofício referido.
3. O mesmo D1, pelos ofícios n° 56, de 27/01/99 e 271, de 14/07/99, pediu à CGD, no primeiro, que o crédito fosse reforçado em 2 500 000\$00 e, no segundo, que até 31/08/99, fosse considerado um crédito de 4 500 000\$00 e, a partir dessa data, de 3 000 000\$00.
4. Pelo ofício n° 232, de 09/06/99, o D2 solicitou à CGD “a prorrogação por mais um ano do pagamento do crédito concedido a esta Junta”.
5. A CGD, depois de, pelo seu departamento competente, a Direcção de Crédito Público de Lisboa,



ter analisado os pedidos, tendo em consideração que não havia sido publicada a regulamentação prevista no artº 28º da Lei 42/98, e na óptica de minimizar custos, nomeadamente, a isenção de comissões e o cálculo dos juros, de acordo com os saldos negativos em cada momento verificados, apurados com base nas saídas e nas entradas de fundos na conta, independentemente da sua natureza, aspectos em que a CGD dava ao descoberto bancário tratamento mais vantajoso relativamente à típica abertura de crédito, traduzida na concessão de tranches de montantes certos e regulares postas à disposição do cliente, anuiu aos pedidos de crédito sob a forma do descoberto bancário, não se tendo determinado se o fez oralmente ou por escrito, sendo certo que a regra é fazer-se por escrito, nem que prazo de amortização foi fixado, sendo certo que a CGD costumava prever o prazo de 1 ano, não exigindo que a liquidação dos saldos negativos tivesse lugar até 31 de Dezembro de cada ano, e sendo a taxa de juro fixada equivalente à prime rate (7,95%), acrescida de 1%, durante as gerências de 1999 a 2001, vindo o crédito a ser regularmente utilizado, pelo menos, a partir de 27/01/99 até 31/12/01, através da utilização de cheques sacados sobre a referida conta, emitidos mediante as assinaturas dos D1 e D2, tendo a conta passado a registar, durante aquele período, saldos negativos variáveis, como os extractos de conta mostram.

6. Com base nos referidos extractos foi elaborado, pelo Departamento de Verificação Interna de Contas deste Tribunal, o mapa resumo de fls 55 a 70.
7. Os saldos negativos foram, no termo dos exercícios de 1999, 2000 e 2001, respectivamente, de 1 858 590\$00, 991.730\$00 e de 266 114\$20.
8. Esses saldos mostram-se apenas inscritos nos mapas de receitas e despesas de 1999, 2000 e



Tribunal de Contas

2001 como “receita-passivos financeiros-empréstimos a curto prazo”, em montantes que excedem os referidos no número anterior (1 913 708\$50 – 1999, 1 194 330\$60 – 2000, 834 497\$40 - 2001), por incluírem os cheques emitidos pela JF até ao último dia de Dezembro e ainda não apresentados a pagamento ou pagos.

9. As amortizações desses passivos mostram-se apenas inscritas nos mesmos mapas, nos anos de 2000 e 2001, nos montantes, respectivamente, de 1 913 708\$50 e 1 194 330\$60, como “despesa-amortizações da dívida-empréstimos a curto prazo”.
10. Em 1999, pelo FFF foi atribuído à JF a verba de 9 77 8 000\$00.
11. Os demandados, omissão em que incorreram sem terem o propósito de escapar ao controlo desses órgãos, descuraram obter aprovação do executivo da JF e a prévia autorização da AF para contraírem os créditos a que se referem os números anteriores.
12. Os juros pagos, por conta do descoberto bancário, nos anos de 1999, 2000 e 2001 foram, respectivamente, de 197 727\$10, 116 229\$50 e 76 102\$00 e mostram-se inscritos nas contas, no mapa da despesa, como “encargos financeiros – juros de empréstimos bancários a curto prazo” (conta 1999) e “encargos correntes da dívida-juros-instituições de crédito-encargos empréstimos bancários/empréstimos de curto prazo” (contas 2000/2001).
13. A JF esteve dispensada de remeter as contas dos anos de 1999, 2000 e 2001, por terem sido, quer a receita quer a despesa, anuais, inferiores a 130 000 000\$00, estando, de acordo com as regras então vigentes, de acordo com a Resolução 12/98-2ªSecção, apenas obrigada a remeter o mapa da conta de gerência, a acta de aprovação das contas e a relação



Tribunal de Contas

nominal dos responsáveis, elementos que foram remetidos a este Tribunal, respectivamente, em 18/05/00, 16/05/01 e 16/05/02, e nele tiveram o tratamento de que dá conta a Informação que faz fls 43-45 do PECQ nº 56/04, tendo os mapas remetidos ao Tribunal o mesmo conteúdo dos que fazem fls 83 ss/.

14. As contas de gerência da Autarquia nos anos de 1999, 2000 e 2001 foram aprovadas pela JF e pela AF, nessa altura, pelo menos, havendo estes órgãos tomado conhecimento da dívida emergente dos créditos concedidos e dos juros pagos, em cada gerência, assunto que algumas vezes foi ventilado em reuniões do executivo, sem que este, porém, algo tenha deliberado, como em 11 já ficou assente.
15. Ambos os demandados, atentas as funções que desempenhavam, tinham acesso aos extractos bancários e conheciam quer as condições em que o crédito havia sido concedido, quer a evolução dos saldos da conta.
16. As verbas resultantes dos créditos concedidos pela CGD destinaram-se a suportar encargos diversos, independentemente da natureza deles, quando, havendo obrigações constituídas, não existiam disponibilidades em caixa ou nos bancos para lhes fazer face.
17. A CGD explicita no ofício de fls 433, as razões que a levaram a considerar a forma de crédito a que se reportam os números anteriores, no ano 2000, bem como o juro exigido e as formalidades que a Caixa entendeu dever dispensar.
18. Os demandados entenderam recorrer ao crédito sob a forma de descoberto e geri-lo nos termos referidos depois de junto da CGD se informarem e na convicção de que tal era permitido para acorrer a obrigações contraídas pela JF, como prepararam as contas na forma que elas apresentam convencidos de que elas reflectiam



- adequadamente as receitas que haviam recebido e as despesas que haviam pago.
19. Os demandados sabiam que deviam fazer uma utilização prudente do crédito, tendo em conta a possibilidade de ir regularizando a situação à medida que recebessem meios que o permitissem, nomeadamente, os disponibilizados pelo FFF, o que ocorria em Janeiro, Abril, Julho e Outubro de cada ano.
 20. À data dos factos, o D1 era comerciante e o D2, escriturário, não tendo, um e outro, formação especializada para lidarem com as matérias em análise.
 21. Só a partir de 01/01/02, a JF se passou a reger pelo POCAL.
 22. Dão-se aqui como reproduzidos os documentos mencionados nos números anteriores, os doc.s de fls 72 a 82, os orçamentos de fls 520 ss/, os mapas de receita e despesa de fls 83-106, os extractos da conta CGD de 1999-00-01, as actas da JF e AF integrados no processo ou no PEQC nº 56/04, apenso, bem como os doc.s apresentados com as contestações.

Factos não provados

Os que exorbitam dos factos provados ou com eles se mostram em contradição, nomeadamente:

1. Os demandados agiram sabendo que não podiam recorrer aos “descobertos bancários”, independentemente dos seus limites.
2. O recurso ao crédito teve em vista a realização de despesas relacionadas com a construção da sede da JF ou com obras necessárias em razão das intempéries que ocorreram em 1997.



O Direito

Vejam, à luz dos factos provados, se os demandados cometeram os ilícitos que lhes vêm imputados (supra I, 2, a), b), c)) e se agiram com culpa.

1. Os ilícitos

1.1. A contracção do crédito sob a forma de descoberto bancário

O MP (supra, I, 2, a)), considerando que o descoberto bancário não pode ser havido como empréstimo ou abertura de crédito, indica esta infracção como pp pelo nº1 do artº 27º da Lei 42/98 e artº 65º, 1, b), da Lei 98/97, na parte em que se reporta à ilegal assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos.

Dispõe o nº 1 do artº 27º: *“As freguesias podem contrair empréstimos de curto prazo, utilizar aberturas de crédito e celebrar contratos de locação financeira junto de quaisquer instituições autorizadas por lei a conceder empréstimo”.*

Vê-se dos factos (supra 2, 3, 4, 5, 16, 17) que o descoberto foi acordado entre a JF e a CGD, traduzindo-se na faculdade que o banqueiro concedeu à Junta de, não tendo provisão a sua conta, até determinados montantes, ela ser debitada pelos cheques que fossem apresentados para pagamento, abatendo-se aos saldos negativos as importâncias depositadas na conta, devendo a amortização do descoberto ser feita, em princípio, no prazo de 1 ano a partir do seu início e sendo os juros calculados em função do saldo negativo verificado.

Na doutrina, uns autonomizam o descoberto bancário, outros reconduzem-no a um empréstimo ou a uma abertura de crédito ¹. Aceitando que a

¹ RAÚL SIMÕES (Crédito Bancário, Lisboa 1930, pag. 99-100) distingue as operações de aluguer de capitais (“na sua essência, operações de empréstimo”) e as operações de aluguer de crédito (ou operações de garantia). Nas **operações de empréstimo**, o autor distingue, entre outras, o empréstimo simples que consiste na “cedência de uma determinada importância reembolsável, dentro de um prazo fixo e produtiva de juros a uma taxa determinada”, a concessão de descoberto em conta (representa não propriamente um empréstimo, mas uma “promessa de empréstimo eventual, da parte do banco, ou seja, a fixação de um limite para eventuais débitos em conta, resultantes, naturalmente, do conjunto das transacções efectuadas entre o banco e o cliente”), os descobertos eventuais ou facilidades de caixa (ocorrem quando “independentemente de qualquer promessa do banco, a conta do cliente apresente, em determinada ocasião, salvo devedor, em consequência de circunstâncias fortuitas”, constituem “uma simples tolerância da parte do banco” e são de “duração bastante curta”) e a abertura de crédito em conta corrente ou abertura de uma conta corrente



Tribunal de Contas

questão não é pacífica ², no caso, porque o pedido foi formalizado por escrito, porque foi objecto de análise pela Direcção de Crédito da CGD, porque foram consensualizadas as condições de juro, de amortização, do limite até ao qual seria admitido e, sobretudo, porque não se tratou de uma mera tolerância do banco relativamente a situação que devesse ser regularizada em curtíssimo prazo (+/- 1 mês), não vemos razão para, desqualificando o descoberto em apreço como empréstimo ou abertura de crédito, excluí-lo dos instrumentos de crédito que sob aquelas designações o n.º 1 do art.º 27.º admite. O que mal se compreenderia sobretudo nos casos em que mediante o descoberto fosse possível obter melhores condições, nomeadamente, de economia, eficiência e não exposição a riscos (vide art.º 27.º, 3), aspectos que terão estado presentes na contracção do descoberto (supra, fp 2, 5, 17).

À luz da doutrina citada, afigura-se curial reconduzir a figura, com os contornos que os factos estabeleceram, a um ou vários contratos de abertura de crédito, visto que a operação representou um crédito para a JF, crédito de que beneficiou ao longo do tempo, tendencialmente por 1 ano, com renovações sucessivas. Aliás, o petítório inicial, desqualificando o

(representa o “compromisso firme, do banco, de conceder um determinado crédito, utilizável por descoberto em conta, dentro de certas condições” (...), o seu reembolso “só é exigível numa data previamente fixada” e distingue-se do empréstimo e do descoberto em conta, porque pode ser utilizada pelo beneficiário, total ou parcialmente, e por uma ou mais vezes, dentro do respectivo prazo de validade”). FERNANDO OLAVO (Abertura de Crédito Documentário, Lisboa 1952, pag. 84-85), distinguindo a abertura de crédito verdadeira e própria da abertura de crédito documentário, refere que aquela “visa a assegurar ao creditado a certeza de poder dispor de fundos no momento em que prevê poder vir a necessitar deles”, nessa altura se obrigando o banco a pô-los à disposição. Noção que o art.º 1842.º do Código Civil Italiano reteve quando a reconduz ao contrato pelo qual o banco se obriga a ter à disposição da outra parte uma soma de dinheiro por um dado período ou por tempo indeterminado. CARLOS FIGUEIREDO DOS SANTOS (Operações Bancárias e Sua Contabilidade, Petrony, pag. 327-328), no quadro de idêntica noção, refere que “quando da abertura de crédito o cliente tem de pagar ao banco uma comissão de abertura e ainda é habitual o banco cobrar uma comissão de imobilização pela importância que está à disposição do cliente e ainda não utilizada por este”. Nas aberturas de crédito, este autor integra “os levantamentos a descoberto das contas de depósito até certo limite”, incluindo os que, dado o seu carácter accidental, em regra não-de estar regularizados até ao fim do mês, sob pena de o saldo devedor passar para a conta de “Devedores e Credores”. MENEZES CORDEIRO (Manual de Direito Bancário, Almedina, 2.ª Ed., pag 585 ss/), versando sobre os “Contratos Especiais de Crédito”, de que o mútuo bancário “constitui o grande tronco comum”, autonomiza a abertura de crédito (operação de banco nominada – que o art.º 362.º CCom refere mas não define - que é simplex quando o crédito disponibilizado pode ser usado uma vez, ou em conta-corrente, quando se pode sacar diversas vezes sobre o crédito, solvendo o cliente as parcelas de que não necessite, numa conta corrente com o banqueiro) do descoberto em conta, operação que é de reconduzir a uma mera tolerância do banco, quando ocorre e deva ser regularizada em período curto, ou à abertura de crédito quando advenha de um negócio prévio com o banqueiro. Este autor, com apoio jurisprudencial, sustenta que “ao descoberto em conta aplicam-se tendencialmente as regras do mútuo bancário.

² FERNANDO NUNES (Direito Bancário, Ed. Ass.Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 1994, pag. 46) assinala que “abundam nas normas de direito bancário conceitos indeterminados e imprecisos, quase sempre assentes em realidades económicas ou em práticas pré-jurídicas”, dando como exemplos os conceitos de “empréstimo” e de “curto, médio, longo prazo”, aspecto a que o aplicador do direito não pode ser insensível quando se trata de retirar daí efeitos sancionatórios.



Tribunal de Contas

descoberto como empréstimo ou abertura de crédito, acaba por, no que concerne às condições em que poderia ser contraído, aplicar-lhe o regime desses instrumentos, designadamente, no que toca ao prazo de amortização e à obrigatória intervenção autorizadora do executivo e da AF, aspectos que a seguir se consideram. De facto, uma coisa é a qualificação jurídica da operação bancária, outra, o prazo e demais condições de amortização ou outras em que a essa operação podem recorrer os entes públicos.

A JF, vista a concretização que o n.º 2 do dito art.º 27.º faz do “*curto prazo*” a que alude o n.º 1, só estava autorizada a contrair o descoberto “*pelo prazo máximo de 1 ano*”.

O problema que a letra da lei suscita é o de saber se os empréstimos de curto prazo podem ter sempre a duração de 1 ano ou se esse prazo máximo, por deverem todos os empréstimos ou aberturas de crédito de curto prazo estar saldados até 31 de Dezembro, só se aplica aos empréstimos que hajam sido contraídos no primeiro dia do ano.

O entendimento que se afigura mais consentâneo quer com a natureza da dívida inerente aos empréstimos de curto prazo (“*dívida pública flutuante*”, como tal, nos termos do art.º 3.º, al. a) e 18.º da Lei 7/98, 03FEV, “*contraída para ser totalmente amortizada até ao termo do exercício orçamental em que foi gerada*”), quer com as finalidades a que poderia ser afectado o descoberto (“*os empréstimos são contraídos para ocorrer a dificuldades de tesouraria*”, n.º 5 do art.º 27.º), quer com o respectivo regime contabilístico (“*São considerados operações de tesouraria os movimentos de entradas e saídas de fundos: a) Empréstimos de curto prazo*”), é que os descobertos deveriam ter sido saldados até ao final de cada ano, sob pena de, não sendo, deixarem de poder ser classificados como de curto prazo e, portanto, no âmbito das Juntas de Freguesia, proibidos.

Mas ainda que acolhêssemos o entendimento de os descobertos se poderem prolongar por 1 ano, os factos mostram que iniciado o descoberto em 27/01/99 ele se foi sucessivamente renovando, embora com movimentos parciais de amortização, mantendo-se o descoberto em 31/12/01, data até à qual nos foi dado acompanhar a sua evolução (supra, fp 7, 8 e extractos bancários).

Damos, pois, como violados os n.ºs 1 e 2 do dito art.º 27.

O MP configura o ilícito como violação da assunção, autorização ou pagamento da despesa (art.º 65.º, 1, b)), entendimento ao qual não aderimos, pois o que está posto em causa no processo não é a assunção ou autorização de despesas, mas a contracção de crédito fora das condições



Tribunal de Contas

estabelecidas e a sua amortização fora do prazo em que deveria ter ocorrido.

Não havendo nenhuma alínea no n° 1 do art° 65° que ex professo lhe seja dirigida, afigura-se que a situação é de subsumir nas al. b), d) do n° 1 (segmentos “*violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos*” (b) e “*relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e (...) (d)*”).

A violação da al. b) ocorre, apesar de os empréstimos ou aberturas de crédito não serem orçamentadas, porque a existência de saldos negativos no termo do ano financeiro, em resultado do recurso ao descoberto, é legalmente inadmissível pois que, de acordo com o princípio do equilíbrio e o regime próprio das operações de curto prazo, as despesas feitas durante o ano deveriam mostrar-se saldadas. E ocorre também porque não se mostrando saldado o crédito a descoberto no final do ano e adquirindo a partir dessa altura a natureza de crédito de médio prazo ele deveria como tal ser inscrito no orçamento do ano seguinte.

São esses mesmos dispositivos que também sancionam a falta de aprovação do executivo da JF e de prévia autorização da AF, contra o previsto nos art°s 27°, 4 da Lei 42/98 e 17°, 2, c) da Lei 169/99, 18SET, normas igualmente violadas.

Vistos os factos provados (supra, 11, 15, 18), a infracção é de imputar a ambos os demandados.

1.2. A não inscrição dos montantes dos créditos obtidos nas contas de gerência

O MP (supra I, 2, b)) sustenta que essa omissão existiu e que ela é pp pelo art°. 33°, 4, f), h) – anexos XX, XXII do DL 341/83 de 21JUL e, dando essas normas como relativas à gestão e controlo orçamental e de tesouraria, art° 65°, 1, d) da Lei 98/97.

O referido art° 33° dispõe o seguinte:

“Constituem parte integrante das contas de gerência os seguintes documentos:

.....

- f) Mapa de empréstimos de médio e longo prazo (anexo XX);*
- h) Conta geral das operações de tesouraria (anexo XXII)”.*



Tribunal de Contas

A JF, visto o montante das suas receitas e despesas, nos anos de 1999, 2000 e 2001, estando abrangida por um regime simplificado de prestação de contas ao Tribunal, de acordo com a Resolução n.º 12/98, 2.ª S, in DR n.º 2, II S, de 04/01/99 (supra, II, 13), não beneficiava, todavia, na elaboração das contas de gerência, do regime simplificado previsto no n.º 5 do art.º 33.º do DL 341/83 (vide art.ºs 25.º, 2 da Lei 1/79, 02JAN, 22.º, 2 da Lei 98/84, 29MAR e 25.º, 2 da Lei 1/87, 06JAN), aplicando-se-lhe, portanto, o previsto no n.º 4 desse normativo. Ou seja, em vez de elaborar as contas apenas de acordo com o mapa constante do anexo XXIII do DL 341/83, a Autarquia estava sujeita a formalidades mais complexas.

Consta dos factos provados como foi feito o tratamento contabilístico dos descobertos, da sua amortização e dos juros (supra, II, 8, 9, 12): por cada ano, quer os montantes concedidos, por conta do descoberto, quer as amortizações efectuadas, quer os juros pagos foram levados ao mapa de receitas e despesas, sendo o saldo do descoberto, apurado no final de cada ano, tratado como receita orçamental proveniente de empréstimo de curto prazo e as amortizações e os juros tratados como despesa.

Este tratamento contabilístico, não dando conta da natureza do crédito (descoberto bancário em conta corrente), da identidade do credor e da conta, do saldo de abertura e dos movimentos a débito e a crédito, bem como do saldo de encerramento que, como se disse, deveria ocorrer até ao último dia de cada ano, sugerindo, por outro lado, um equilíbrio, que não existiu, entre a receita e a despesa, não é adequado a espelhar a situação financeira da autarquia, como ressalta do disposto no art.º 36.º, especialmente n.ºs 1, a), 2, 4, 5, do DL 341/83 e mapas anexos XVI, XX e XXII, dessas normas resultando que o crédito, enquanto operação de curto prazo deveria ser levado, que não foi, à conta geral das operações de tesouraria (mapa XXII), havendo que ser tratado como receita de capital quando se constatasse não poder ser amortizado até ao final do ano, o que implicaria dar-lhe, o que não aconteceu, o devido tratamento contabilístico no âmbito e de acordo com o previsto nos mapas XVI e XX.

A infracção que, portanto, damos como verificada, é de imputar a ambos os demandados (supra, II, fp 11, 15, 18).

1.3. O excesso de endividamento

Diz o MP que os demandados, através da utilização de cheques sacados sobre a conta da Autarquia, aberta na agência de Tomar da Caixa Geral de Depósitos (CGD), foram utilizando a linha de crédito concedida pela CGD à JF, com a movimentação de verbas para pagamento de encargos



Tribunal de Contas

contraídos, gerando sucessivos saldos negativos na conta, que, no termo do exercício de 1999, atingiam 1 858 590\$00 (€ 9 270,61), assim havendo excedido nesse ano o limite da capacidade de endividamento da JF, que era de 977 800\$00, com o que terão violado o n.º 4 do art.º 27.º da Lei 42/98 e incorrido na sanção prevista no art.º 65.º, 1, f) da Lei 98/97 (supra, I, 1, 2).

Assim foi: tendo pelo FFF sido atribuído à JF a verba de 9 778 000\$00 (supra, II, 10), só até 10% desse montante, e não, como aconteceu em 1999, até 1 858 590\$00 (supra II, 7), se poderia elevar o saldo negativo do descoberto. Vistos os factos provados (supra, II, 5, 15, 18), a infracção é de imputar a ambos os demandados.

2 – A Culpa

Dispõe o n.º 5 do art.º 61.º da Lei 98/97 que a responsabilidade ocorre “se a acção for praticada com culpa”. E na graduação da responsabilidade, o Tribunal há-de, entre outros elementos, nos termos do n.º 2 do art.º 67.º, tomar em consideração a gravidade do ilícito e da culpa.

Está excluído o dolo (fnp 1), e os demandados agiram convencidos de que poderiam recorrer aos descobertos nos termos em que o fizeram e que as contas estavam elaboradas de acordo com as exigências legais (fp 18), ou seja, os demandados praticaram os ilícitos no desconhecimento dos respectivos pressupostos, de facto e de direito (art.º 16.º, CP), situação que nos remete para os critérios gerais de apreciação da culpa.

Esse desconhecimento foi seguramente induzido pela circunstância de se tratar de pessoas sem preparação para lidarem com as matérias em apreço, situação que, aliás, se verifica na maior parte das Juntas de Freguesia, o que nos convoca para a realidade de uma Democracia que, fazendo apelo à participação de todos para assegurar uma genuína representação do povo nas suas Instituições de base, não desenvolve os mecanismos de formação e de acompanhamento para que essas pessoas não venham a ver-se envolvidas em situações como as que neste caso nos é dado julgar. Se é certo que isso apela à compreensão das dificuldades que os demandados naturalmente tiveram para agirem em conformidade com a lei, essa compreensão não pode ser excessiva sob pena de serem postos em crise os mecanismos de prevenção que a apreciação destes casos deve acautelar sob pena de se deixar alastrar um certo laxismo que se instalou na gestão dos dinheiros públicos começando pelos organismos de base e percorrendo os intermédios até aos de topo.



Tribunal de Contas

Nesta matéria, estando em causa 3 infracções conexas com a utilização e o tratamento contabilístico de um mesmo instrumento bancário pensamos que, para não penalizar em excesso os demandados, alguma distinção há-de ser feita entre a sua conduta no que concerne, por um lado, aos factos acima versados em 1.1 e 1.2 e, por outro, em 1.3.

Quanto à contracção do crédito e à sua não amortização até 31 de Dezembro de cada ano, bem como à inadequada elaboração da conta, a par da já referida falta de preparação dos demandados, há outros elementos que nos levam a mitigar o juízo sobre a gravidade do ilícito e da culpa: os demandados preocuparam-se com obter uma forma de financiamento que fosse vantajosa para a Autarquia, entraram em contacto com a Instituição que era suposto aconselhá-los adequadamente, referiram expressamente que fosse considerado um juro favorável tendo em conta os fins públicos que se propunham, não tiveram o propósito de se furtarem ao conhecimento e ao controlo dos órgãos que deveriam ter autorizado ou aprovado o crédito, esses órgãos tomaram, aliás, conhecimento do crédito e da sua não amortização até 31 de Dezembro e ninguém, que se saiba, fez qualquer observação ou reparo que alertasse os demandados, os quais, se é certo que não cumpriram integralmente a lei, agiram com alguma prudência na gestão dos descobertos, como pode ver-se da evolução deles, pois que, ao fim de 1 ano, os débitos estavam praticamente saldados (em 27/01/99, o saldo negativo era de 1 081 136\$80 e em 02/02/00 era de 68 877\$10; neste ano, em 13/04/00, o saldo negativo voltara a subir a 3 659 652\$, mas em 18/12/00 baixara para 60 219\$60; e em 02/04/01 subiu a 3 115 741\$50 para em 24/09/01 baixar para 7 447\$20). Por fim, ocorre referir que as condutas, na parte em que a ilicitude respeita ao facto de não ter sido amortizado o crédito até 31 de Dezembro de cada ano, foram despenalizadas pela Lei 02/07, 15JAN (Lei das Finanças Locais), prevendo-se agora no seu artº 44º, 1 que a amortização pode ocorrer *“no prazo máximo de um ano após a sua contracção”*.

Relativamente às contas, se é certo que, como se referiu, elas não reflectiam correctamente a situação financeira da Junta, os demandados, não tiveram consciência disso, não tinham preparação para fazerem um correcto tratamento contabilístico, não agiram com o propósito de sonegar qualquer informação aos órgãos da Autarquia, levaram o crédito às contas, designando-o de empréstimo a curto prazo e indicando no final de cada ano, como receita, o montante até aí utilizado, levaram à despesa as amortizações e os juros e, tendo-lhes o Tribunal de Contas devolvido a conta de 1999, sem reparo, apesar de ela mostrar que havia um empréstimo de curto prazo que não estava dado como saldado, mais se terão convencido que era permitida a utilização do descoberto, o que releva



Tribunal de Contas

para a infracção respectiva, e que era adequada a contabilização dele, nos termos em que a fizeram.

Fundamentos que nos levam, relativamente a esses ilícitos, a achar adequado isentar de multa os demandados, ao abrigo do artº 74º, CP, por considerarmos diminuta a ilicitude e a culpa e por não vermos que a isso obstem razões de prevenção, até por não darmos o mesmo tratamento a toda a factualidade em julgamento, como a seguir se verá.

Quanto à outra infracção – a ultrapassagem do endividamento –, é mais forte o juízo de censura que entendemos poder fazer. Os demandados também neste caso agiram sem conhecerem os pressupostos de facto e de direito do ilícito, mas, tendo a seu cargo, a boa gestão das finanças da Junta, não deveriam desconhecer, até porque isso é um dado normal da experiência, que as pessoas, as famílias ou as instituições particulares ou públicas, podendo, por princípio, recorrer ao crédito para satisfazer necessidades mais ou menos temporárias, devem impor-se limites por forma a preservar a respectiva solvabilidade. Os demandados tiveram, aliás, a noção de deverem ser prudentes no endividamento (fp 19), menos se compreendendo, por isso, que não obtivessem informação sobre os montantes que estavam autorizados a contrair, sendo certo que facilmente o poderiam fazer, quer junto da Câmara Municipal, quer junto da Associação das Freguesias ou junto da Direcção Geral da Administração Local.

As multas pedidas pelo MP (supra, I. 3) foram calculadas, na base do invocado dolo, e dentro da moldura sancionatória prevista na lei nova (redacção dada ao artº 65º, 2, 3, 4 da Lei 98/97 pelo artº 1º da Lei 48/06, 29AGO), moldura que, havendo, como é o caso, negligência, varia entre o mínimo de UC 15 (15x € 96=€ 1 340) e o máximo de UC 75 (75x€ 96= € 7 200).

Sucedem que a aplicação da lei antiga (referido artº 65º na sua redacção originária), em vigor à data dos factos, que na previsão das multas se atinha aos vencimentos dos demandados, é, no caso, mais favorável: para o D1, o mínimo é de € 295,74 e o máximo, € 2 070,18 e, para o D2, o mínimo é de € 92,07 e o máximo é de € 644,52. É, pois, a esta moldura que estamos adstritos, de acordo com o previsto no nº 4 do artº 2º do Código Penal.

IV
Decisão



Tribunal de Contas

NESTES TERMOS, ao abrigo das normas referidas, julgando parcialmente procedente a acção do Ministério Público:

- a) Condeno os demandados JOSÉ JÚLIO DA SILVA e ANTÓNIO HENRIQUES DA SILVA, pelo ilícito apreciado em III, 1.3 e III, 2, respectivamente, nas multas de € 600 e de € 350.
- b) Dispensar de pena os mesmos demandados relativamente às infracções acima apreciadas sob os n.ºs III, 1.1, III, 1.2 e III, 2.

Emolumentos legais

Registe e notifique.

Após trânsito, comunique-se à Junta de Freguesia de São João Baptista de Tomar.

11JUL07

Amável Raposo
(Juiz Conselheiro)