



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Revogada pelo acórdão n.º
7/2013 – 3.ª S., de 02/05/2013

SENTENÇA Nº 14/2012

(Processo n.º 10 JRF/2011)

I – RELATÓRIO

1. O Exmo. Magistrado do Ministério Público requereu, ao abrigo do disposto nos artigos 57.º, n.º 1, 58.º, n.ºs 1 e 3, 59.º, n.ºs 4 e 6, 61.º, n.º 1, 63.º, 64.º e 89.º e segs. da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, em processo de responsabilidade financeira reintegratória, o julgamento dos Demandados Rui Pedro Sousa Barreiro (**D1**), Manuel António Santos Afonso (**D2**), Joaquim Augusto Queirós Frazão Neto (**D3**), José Joaquim Lima Monteiro Andrade (**D4**), Hélia Duarte Félix (**D5**), Maria Luísa Raimundo Mesquita (**D6**), José Marcelino (**D7**), Alberto Afonso Souto de Miranda (**D8**), Eduardo Elísio Silva Peralta Feio (**D9**), Domingos José Barreto Cerqueira (**D 10**), Marília Fernanda Correia Martins (**D11**), Pedro Manuel Ribeiro da Silva (**D12**), Joaquim Manuel da Silva Marques (**D13**) e Luís Miguel Capão Filipe (**D14**), imputando-lhes a prática de uma infração financeira reintegratória prevista no 59.º ainda da Lei n.º 98/97.

Articulou, para tal, que:



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

DO MUNICÍPIO DE SANTARÉM

- O Tribunal de Contas, através da sua 2ª Secção, empreendeu uma auditoria horizontal, orientada às transferências/apoios financeiros, concedidos, nos exercícios de 2005 a 2007, pelos Municípios do Continente, a instituições sem fins lucrativos e a famílias.
- Essa auditoria deu origem ao Processo nº 46/2008 e os seus resultados finais ficaram a constar do Relatório nº 03/2010, aprovado em sessão de subsecção, daquela Secção, em 4 de Fevereiro de 2010.
- Do ponto 4.7., a fls. 38, 39 e 40, do Relatório de Auditoria (RA) aprovado, ficou a constar uma determinada factualidade, apurada no decurso daquela acção de fiscalização, relativa ao *Município de Santarém*, ocorrida no mês de Maio de 2004; com efeito:
- Em reunião ordinária do executivo municipal de Santarém, de *31 de Maio de 2004*, a que compareceram todos os ora demandados (**A a G**), foi aprovada, por unanimidade, a celebração de um protocolo entre a Caixa Económica do Montepio Geral (CEMG/MG), o Clube Desportivo_Amiense (CDA) e a Câmara Municipal (CMS), no montante global de *198.064,23 Euros*, destinado a financiar aquele Clube (cfr. ACTA nº 13/2004 de 31/04).
- Resultou do seu clausulado, que “(...) *A CEMG, compromete-se a conceder, ao Clube, um financiamento (...) sob a condição do Município aceitar proceder às transferências trimestrais das quantias referentes aos subsídios supra mencionados (...)*”.
- Concluindo que “(...) *O Município obriga-se a transferir, directa e irrevogavelmente, para a conta identificada na cláusula anterior, com periodicidade*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

trimestral, por conta dos subsídios supra referidos, atribuídos, ou a atribuir ao Clube, uma quantia nunca inferior a 17.708,98 Euros (...) referentes às prestações trimestrais de capitais e juros relativas ao financiamento a conceder, ao Clube, pela CEMG (...)”.

- Após diligências instrutórias, quer no exercício do contraditório pessoal (cfr. artº. 13º da LOPTC), quer posteriormente à aprovação final do R.A., veio a apurar-se a seguinte facticidade relevante, que antecedeu aquela decisão e com ela diretamente relacionada:

- Em 20 de Dezembro de 2001, em sessão do executivo da CMS, foi deliberada a concessão de apoio financeiro ao CDA, no montante estimado de 35.836.266\$00 (Escudos), correspondente à sua comparticipação nas despesas futuras, não comparticipadas pelo QCAIII, que viessem a ter lugar pela empreitada do arrelvamento sintético do seu Campo de Futebol, conforme candidatura então apresentada pelo Clube.

- Aliás, em momento anterior (*13 de Setembro de 2001*), já o Vice-Presidente da CMS tinha emitido uma declaração, destinada à mesma candidatura, referindo que a obra reunia as condições para poder vir a ser aprovada pela CMS.

- No seguimento da anterior reunião da CMS (20.12.2001), a *3 de Janeiro de 2002*, o Presidente emitiu uma declaração de apoio financeiro da CMS ao CDA (...) “no montante correspondente à parte não_financiada pelo QCAIII”, sem especificar qualquer verba.

- Através de documento exarado a *10 de Setembro de 2002*, o Coordenador Nacional do QCAIII emitiu a ficha de comparticipação relativa àquele projeto, sendo o total do investimento de *469.883,07 Euros* (valor elegível) e a comparticipação global foi de *352.412,30 Euros*, correspondente a 75%.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- A 22 de Novembro de 2002, foi celebrado o respetivo “contrato-programa de desenvolvimento desportivo”, no âmbito do QCAIII, homologado a 17 de Dezembro de 2002.

- Este contrato repartiu a comparticipação financeira do projeto (352.412,30 Euros) do seguinte modo:
 - 62,50% do custo total elegível (293.676,92 Euros), ficou a cargo do FEDER (Fundo Estrutural de Desenvolvimento Regional).
 - 12,50% do custo elegível (58.735,38 Euros), a cargo do IND (Instituto Nacional do Desporto).

- Concluída a empreitada, o CDA remeteu à CMS o ofício nº 155/2003 de 23 de Maio de 2003 com o relatório final da obra e as respetivas contas finais.

- Estas, representavam os resultados de um dispêndio adicional de 59.135,98 Euros e mais 7.740,00 Euros com o sistema de iluminação, a somar ao já referido montante elegível de 469.883,07 Euros, referente à estimativa do valor total do investimento.

- Pelo que o valor da obra ascendeu a 626.036,53 Euros, assim distribuídos:
 - 293.676,92 a cargo do FEDER
 - 58.735,78 a cargo do IND
 - 175.000,00 a cargo da CMS (por deliberação de 20.12.2001 foram 35.836,266\$00 Escudos, sendo um valor aproximado de 175.000,00 Euros = 35.084.350\$00 Escudos, ao câmbio oficial)
 - 98.624,23 a cargo da CMS (sendo este o montante remanescente não coberto por aqueles 175.000,00 Euros).



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- Este último montante (98.624,23 Euros) foi, então, solicitado, à CMS, pelo CDA, invocando a deliberação de 20.12.2001 pela qual esta se havia comprometido a suportar a parte não financiada pelo QCAIII.
- No seguimento deste pedido, em 29 de Setembro de 2003, a CMS deliberou atribuir, ao CDA, um novo subsídio de 98.624,23 Euros.
- Entretanto, em 14 de Setembro de 2003, um incêndio destruiu o relvado sintético e duas carrinhas de transporte de atletas, provocando danos estimados de 500.000,00 Euros.
- Em 15 de Dezembro de 2003, a CMS deliberou atribuir mais um subsídio ao CDA, no âmbito do projeto de “Apoio ao Associativismo”, no montante de 49.440,00 Euros.
- Em 8 de Março de 2004, a CMS deliberou atribuir um novo subsídio ao CDA, destinado à recuperação das instalações do Clube, no montante de mais 50.000,00 Euros.
- Nenhum destes três subsídios (98.624,23+49.440,00+50.000,00 =_198.064,23 Euros) atribuídos, chegou a ser entregue, directamente pela CMS, ao CDA, nos exercícios de 2003 e de 2004.
- Todavia, o CDA carecia de meios financeiros para liquidar despesas realizadas pelo empreiteiro, que tinha construído o campo sintético do Clube e a CMS não detinha liquidez imediata para tal efeito.
- Em 31 de Maio de 2004, a CMS aprovou a celebração de um Protocolo, entre ela, o CDA e o Montepio Geral (CEMG), depois formalizado a 29 de Junho de 2004 entre as três entidades.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- Através desse instrumento contratual, a CMS assumiu a obrigação de transferir para uma conta de D.O. aberta pelo CDA na CEMG, com periodicidade trimestral, até ao montante de 198.064,23 Euros (que englobava os três subsídios), à qual acresciam os juros que fossem devidos pela CDA ao Montepio.
- No mesmo dia *29 de Junho de 2004*, foi celebrado um “Contrato de Financiamento”, apenas entre a CEMG e o CDA, pelos mesmos montantes e nos mesmos termos de amortização constantes daquele Protocolo.
- A Cláusula 2ª do “Protocolo” e a Cláusula 4ª do “Contrato de Financiamento” têm uma redação praticamente idêntica e, designadamente, quanto ao montante prestacional (*17.708,98 Euros*) a pagar, trimestralmente, pela CMS ao CEMG, englobando amortizações de capital e pagamentos de juros.
- O processo da auditoria contém todos os documentos relativos às *Ordens de Pagamento*, que foram emitidas pela CMS a favor do CDA, para crédito na CEMG, totalizando o montante de *227.426,00 Euros* (capital e juros).
- Este montante, excedeu o capital mutuado (de 198.064,23 Euros) em *29.361,77 Euros*, referentes a juros e outros encargos assumidos pela CMS no âmbito do referido Protocolo (*cf. doc. de fls. 160 a 162 do Vol I – Pasta 2, do processo de auditoria, referente a correções finais na taxa de juro aplicada a esta operação*).
- De salientar, que a similitude da redação da *Cláusula 2ª* do PROTOCOLO e a *Cláusula 4ª* do Contrato de FINANCIAMENTO, demonstra a intenção do Município em assumir uma posição de *garante* de uma obrigação mutuária contraída por uma entidade privada (CDA) perante uma instituição creditícia (MG).



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- Por conseguinte, parece manifesto, que a CMS assumiu, claramente, uma obrigação contratual de assunção de encargos financeiros resultantes de um contrato sinalagmático, de mútuo, entre dois entes privados.
- Por causa disso, a CMS teve de suportar o pagamento, ilegal e indevido, dos respetivos juros, que resultaram desse empréstimo e que foi liquidando com periodicidade trimestral, até completo pagamento.
- Esse montante de juros, importou em 29.361,77 Euros, efetivamente despendidos pelos cofres municipais com esta operação financeira privada, não havendo norma habilitante justificativa para esta despesa em concreto.
- Pelas razões descritas nos factos anteriormente referidos, relativos às concessões de subsídios, pela CMS ao CDA, no contexto em que tal foi sendo deliberado, nenhuma ilegalidade ocorreu.
- Tudo isto, porque o capital mutuado (sem juros) correspondeu, com exatidão e rigor, ao montante financeiro que havia sido objeto das deliberações, supra referidas, de outorga de “subsídios”, a esta entidade, pela CMS, no exercício das suas competências legais.
- Tratou-se, pois, da “concessão de garantias pessoais”, no tocante ao pagamento dos encargos, assumidos pelo CDA, com os juros resultantes do empréstimo contraído.
- Esta situação estava absolutamente interdita aos Municípios, conforme decorria do disposto no nº 7 do artº. 23º da, então vigente, *Lei das Finanças Locais (LFL)* (Lei nº 42/98 de 06/08), a que corresponde o disposto no artº. 38º da atual Lei nº 02/2007 de 05/01.
- Sendo assim, a aludida despesa de 29.361,77 Euros, foi ilegal e indevida, por não ter correspondido a qualquer contrapartida de que o Município tivesse



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

beneficiado com esta operação, achando-se o seu património financeiro prejudicado naquele montante (dano).

- Os ora demandados, **(A a G)** que assim decidiram, actuaram com perfeito conhecimento do instrumento contratual que estavam a aprovar, o qual lhes foi presente na sessão de *31 de Maio de 2004*, bem sabendo quais eram os encargos financeiros, para a CMS, que resultavam, direta e necessariamente, daquela decisão coletiva e o seu carácter ilegal e indevido.
- São, portanto, pessoal e solidariamente, responsáveis pela reposição, daquele montante no património público financeiro da referida Autarquia Local, incluindo os juros moratórios que vierem a resultar do cumprimento dessa reposição, o que até ao momento não ocorreu (*cfr. artº. 59º nº 6 da LOPTC*).

DO MUNICÍPIO DE AVEIRO

- Do mesmo Relatório de Auditoria ficou a constar, no seu ponto 4.8., *de fls. 40 a 44*, uma dada factualidade, indiciada no decurso daquela acção de fiscalização, ocorrida na Câmara Municipal de Aveiro (CMA), relativa à “*assunção de dívidas de terceiros*”, em violação do disposto no nº 7 do artº. 23º da LFL (Lei nº 42/98 de 06/08).
- Na sessão do executivo municipal de Aveiro de 13 de Setembro de 2001, o ora demandado Alberto Afonso Souto de Miranda **(H)**, deu conhecimento, a todos os presentes, de uma minuta de PROTOCOLO de colaboração financeira a celebrar entre a CMA e os Bombeiros Novos (*Cª. Voluntária de Salvação Pública Guilherme Gomes Fernandes – CVSP*).
- Tal PROTOCOLO tinha por exclusivo objectivo a comparticipação, por parte da Autarquia, nas despesas resultantes da aquisição de uma “*Grua de 3 eixos*”,



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

destinada à CVSP, considerada essencial para acudir a situações de emergência e sinistros em edifícios de altura elevada.

- O Presidente informou a edilidade, que a comparticipação financeira da CMA, importaria em “82.718 mil contos” (82.718.000\$00 ou € 412.595,64 na moeda actual), a ser prestada em 20 prestações trimestrais, variando entre “4.598 contos” (4.598.000\$00 ou € 22.934,73) e “3.673 contos” (3.673.000\$00 ou € 18.320,85), conforme quadro anexo ao referido PROTOCOLO.
- Por unanimidade de todos os presentes, foi deliberado considerar aprovado o referido documento, dado por reproduzido e ficando anexo à respectiva ACTA da aludida sessão camarária (ACTA nº 37).
- Entretanto, na sessão do executivo municipal de Aveiro de 8 de Novembro de 2001 (sob a presidência do então Vice-Presidente Eduardo Peralta Feio), foi deliberado, por unanimidade, rectificar parcialmente a anterior deliberação sobre este assunto, reduzindo o montante da comparticipação da CMA para 56.188.731\$00 (€ 280.268,21), a ser paga em 13 prestações trimestrais, conforme quadro anexo ao PROTOCOLO a celebrar com a mesma entidade (ACTA nº 43).
- O PROTOCOLO definitivo veio, então, a ser celebrado e outorgado pelo Presidente Alberto Miranda, em representação da CMA, no dia imediato a esta última deliberação, ou seja, a 9 de Novembro de 2001 e pelo Presidente da Direcção em representação da CVSP.
- Das suas cláusulas ficaram a constar, expressamente, as obrigações financeiras da CMA para com a CVSP, nos termos da comparticipação aprovada e autorizada pelo executivo municipal conforme descrito nos pontos anteriores.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- Entretanto e tendo em vista a obtenção do necessário suporte financeiro para a aquisição imediata daquele equipamento, a CVSP contraíu um empréstimo junto do Banco Espírito Santo (BES) até ao montante de 75.106.500\$00 (€ 374.629,64) sob forma de crédito, a prazo fixo, pelo prazo de cinco anos.
- O montante do saldo em dívida seria reembolsado, ao BES, pela CVSP, em prestações trimestrais, constantes, de capital de 3.755.325\$00 (€ 18.731,48) cada uma, vencendo-se a primeira nos três meses subsequentes à assinatura do contrato.
- Para garantia do bom pagamento (capital e juros), a CVSP entregou ao BES uma livrança devidamente subscrita (para acionamento em caso de incumprimento) e, bem assim, uma CARTA DE CONFORTO assinada pelo Município de Aveiro.
- O respectivo “*Contrato de Mútuo*” de onde ficaram a constar estas e outras cláusulas relativas ao financiamento em causa, foi celebrado em 12 de Novembro de 2001 entre a Administração do BES e a Direcção da CVSP.
- Para tanto, em 19 de Novembro de 2001, a CMA emitiu o ofício nº 15286, subscrito pelo Presidente Alberto Miranda, dirigido ao BES, consubstanciando uma declaração de acordo ao financiamento em questão (BES/CVSP), informando os termos do PROTOCOLO já referido.
- Mais declarou, que a CMA assumia, expressamente, o compromisso de suprir, até ao montante de 56.188.731\$00 (€ 280.268,21), os encargos decorrentes do serviço da dívida subjacente ao supra citado “*Contrato de Mútuo*”.
- Para tal efeito, a CMA informou o BES, que iria transferir para a Conta D.O. dos “Bombeiros Novos” junto do Banco (NIB 000702300029931000523), de modo a estar disponível em cada data trimestral de vencimento, “*a parcela de*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

serviço da dívida que lhe cabe em responsabilidade no âmbito do compromisso protocolado”.

- Finalmente, referiu ainda que (...) *“no que respeita à verba remanescente do serviço da dívida, não contemplada no referido Protocolo, em caso de incumprimento por parte dos Bombeiros Novos, o Município garantirá o integral cumprimento da mesma, autorizando, desde já, o débito na sua conta de D.O. junto do BES com o NIB 000702300023086000650, pela importância correspondente”* (fim de citação).
- Este contrato teve a sua execução normal subsequente à sua outorga pelas partes, com a CMA a assumir e realizar todos os pagamentos a que se havia comprometido através deste último documento até ao limite protocolado com a CVSP em 2001 (€ 280.268,21), que não cobria a totalidade dos custos do equipamento e do financiamento concedido pelo BES.
- Em 3 de Janeiro de 2005, através de ofício, a CVSP levou ao conhecimento da CMA, que ainda faltavam sete prestações trimestrais para o termo do contrato com o BES e de que não tinha disponibilidades financeiras para suportar as prestações vincendas cujo primeiro vencimento ocorreria em 27 de Maio de 2005. (cfr.doc. de fls. 26 do Vol. I – Pasta 5 da PA).
- Solicitava, assim, que a CMA continuasse a suportar o pagamento de todas as prestações vincendas até final do contrato, sendo que para o efeito teria de ser alargado o âmbito financeiro do PROTOCOLO de 2001, que só cobria parte daquele financiamento.
- Estava, pois, em causa, assim, o denominado *“remanescente”* do capital em dívida ao BES (e respectivos encargos bancários), que era, em Maio de 2005, no montante de 131.115,08 Euros.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- Para tanto, a CMA resolveu mandar elaborar um denominado “*Aditamento ao Protocolo celebrado com a CVSP – Bombeiros Novos*” no sentido de estender a sua comparticipação financeira ao aludido remanescente do capital em dívida e submeter a sua aprovação ao respectivo executivo então em funções. (cfr. doc. Fls. 21 a 25 do Vol. I – Pasta 5 do PA).
- Foi assim que, em 23 de Maio de 2005, veio a ser aprovado por unanimidade dos ora demandados (**H a O**), o aditamento ao aludido PROTOCOLO, apresentado na citada reunião e que ficou a constituir parte integrante da respectiva ACTA nº 21 (v. fls. 10 do Vol. I – Pasta 5 do PA).
- Os termos do aditamento ao PROTOCOLO ficaram a constar de um novo instrumento celebrado e outorgado pelo Presidente Alberto Miranda, em representação da CMA e pelo Presidente da Direcção da CVSP, em 27 de Maio de 2005.(cfr. doc. de fls. 54 e 55 do Vol I – Pasta 5 do PA).
- Os termos protocolados corresponderam ao que havia sido deliberado, pela CMA, a 23/05/2005, apenas com um ligeiro ajustamento no que toca ao valor do capital em dívida (131.115,08 Euros e não 131.120,36 Euros, como estava na proposta inicial).
- Mais ficaram a constar os termos do anterior PROTOCOLO (2001), a título de “*justificação*” da necessidade do aditamento agora introduzido e, bem assim, as condições em que a CMA assumia estes novos encargos bancários: juros à taxa EURIBOR a três meses acrescida de 0,75%, entregue em 7 prestações trimestrais, 6 no valor de 18.732,00 Euros e a última de 18.723,08 Euros, correspondente ao capital acrescido de juros.
- Os ora demandados (**H a O**) quando assim deliberaram, estavam todos perfeitamente cientes dos termos exactos da proposta de aditamento ao PROTOCOLO de 2001, designadamente no que toca ao financiamento do BES



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

e às garantias da CMA e efectivos pagamentos por si anteriormente assumidos junto do Banco (capital e juros).

- Este último documento teve, igualmente, a sua execução financeira normal, por parte da CMA, nos trimestres subsequentes à sua outorga com a CVSP, tal como resulta do quadro seguinte:

OP	Data	Valor (total)	Juros
1298	25-02-2002	€ 22.682,62	€ 3.951,13
2802	21-05-2002	€ 22.353,89	€ 3.622,37
5574	22-08-2002	€ 22.378,49	€ 3.646,49
8029	27-11-2002	€ 22.082,32	€ 3.350,32
769	25-02-2003	€ 21.639,63	€ 2.908,15
1839	23-05-2003	€ 21.002,03	€ 2.270,03
3224	29-07-2003	€ 20.779,36	€ 2.047,36
5321	27-11-2003	€ 20.539,15	€ 1.807,15
776	26-02-2004	€ 20.400,71	€ 1.670,15
2321	27-05-2004	€ 20.175,33	€ 1.443,33
3968	17-08-2004	€ 20.090,03	€ 1.358,03
5899	23-11-2004	€ 19.966,28	€ 1.234,28
875	24-02-2005	€ 19.870,11	€ 1.138,11
2271	27-05-2005	€ 19.667,48	€ 935,48
3403	30-08-2005	€ 19.557,70	€ 825,70
4522	22-11-2005	€ 19.324,71	€ 689,75
650	01-03-2006	€ 97,04	
651	01-03-2006	€ 19.344,67	€ 612,67
1012	04-04-2006	€ 19.205,26	€ 473,26
3600	22-08-2006	€ 19.082,62	€ 350,62
5740	22-11-2006	€ 18.914,71	€ 191,63
TOTAL		€ 409.154,14	€ 34.526,01

- Resulta de todo o exposto, que foi a CMA a única entidade a suportar todos os encargos (capital e juros), resultantes do



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

financiamento bancário contraído pela CVSP para aquisição do equipamento em causa.

- Todavia, o aludido equipamento não ficou integrado no Património Municipal, sendo de considerar um bem alheio, já que sempre pertenceu à entidade dele beneficiária: a CVSP, ou “Bombeiros Novos”, pessoa colectiva distinta da Câmara.
- A factualidade descrita configura uma “*assunção de dívida de terceiros*” em seu exclusivo benefício e com todos os encargos assumidos pelo ente público, pese embora as obrigações contratuais, vinculativas para a CVSP, junto do BES, resultantes do referido “*Contrato de Mútuo*”.
- Esta operação creditícia, junto do BES, apenas foi tornada possível e viável em função da já referida “*Carta de Conforto*”, subscrita pelo Presidente Alberto Miranda, que assumiu todas as obrigações de pagamento em nome da CMA.
- Tudo isto foi feito sem o conhecimento ou, pelo menos, a autorização, do executivo municipal em 2001, quando da aprovação do financiamento inicial, visto que toda a Vereação desconhecia, naquele momento, tal documento (que só veio a ser emitido posteriormente a ambas as deliberações de 2001).
- Já tal não sucedeu, em Maio de 2005, no momento da aprovação do aditamento ao PROTOCOLO de 2001, uma vez que todo o executivo teve pleno conhecimento dos termos exactos da operação financeira e creditícia que estava subjacente ao apoio concedido.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- Para além do mais, todos sabiam que tal operação se traduzia, afinal, na contratação de um autêntico “*empréstimo bancário*” pela CMA (ainda que em benefício da CVSP), sendo tal absolutamente proibido pela lei.
- Com efeito, a Lei nº 42/98 de 06/08 (Lei das Finanças Locais), quer na redacção em vigor, quer posteriormente (Lei nº 02/2007 de 05/01), apenas autorizava a contracção de empréstimos, pelos Municípios, para efeitos de investimentos, saneamento, ou reequilíbrio financeiro, o que não foi o caso (cfr. artº. 24º nº 2 da Lei nº 42/98).
- Acresce que, tratando-se de empréstimo com prazo de amortização superior a um ano, constituía a assunção de uma “*dívida pública fundada*” (cfr. artº. 3º da Lei nº 07/98 de 03/02) e, por conseguinte, sujeita ao “*Visto Prévio*” do Tribunal de Contas (cfr. artº. 46º nº 1 al. a) da LOPTC).
- Não consta que a CMA tenha solicitado a fiscalização prévia, deste Tribunal, relativamente a todos os Protocolos supra mencionados, pelo que resultaram, também, violados, aqueles normativos.
- Estão em causa, pois, pagamentos ilegais e indevidos, dado não terem sido compensados por qualquer contraprestação idónea, de montante equivalente, que tivesse ingressado no Património Municipal, na sequência do aludido financiamento bancário.

Concluiu peticionando a condenação solidária dos Demandados no pagamento dos montantes de:

- **D1 a D7**: € 29.361,77



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- **D8 a D14:** € 408.154,14, mas sendo € 273.959,95 da responsabilidade individual do **D8** respeitante aos pagamentos ocorridos e suportados pela CMA anteriormente à deliberação de 23/05/2005, montantes acrescidos de juros de mora legais até integral pagamento.

2. Citados, os Demandados contestaram o requerimento apresentado pelo Ministério Público, alegando, em síntese, que:

A) D1 a D7:

- O Contrato de Financiamento foi celebrado entre a CEMG (Caixa Económica do Montepio Geral) e o CDA (Clube Desportivo Amiense), não tendo a CMS (Câmara Municipal de Santarém) sido parte de tal contrato nem assumido quaisquer dívidas do clube ou prestado qualquer garantia relativamente a tal mútuo.
- A celebração do Protocolo não consubstanciou qualquer operação financeira ou de concessão de uma garantia do cumprimento do contrato de financiamento celebrado entre a CEMG e o CDA.
- O Protocolo resultou, isso sim, num acordo relativo aos subsídios devidos.
- Isto é, teve como único propósito a definição das prestações mediante as quais o devedor (a CMS) cumpriria a sua obrigação pecuniária perante o credor (o CDA).
- Em momento algum existiu qualquer transferência da dívida ou qualquer mudança na pessoa do devedor, porquanto a CMS permaneceu devedora do CDA e este, por sua vez, devedor da CEMG.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- A CMS não assumiu a posição de garante de qualquer obrigação mútua contraída pelo CDA, porquanto o pagamento feito a favor de uma conta bancária do credor terá forçosamente que ser considerado como um verdadeiro cumprimento, sendo quem o Protocolo constituiu somente um acordo entre as partes destinado a regular a forma e o prazo da prestação.
- Em momento algum a conduta dos Demandados constituiu qualquer violação do princípio da legalidade.
- O somatório de todas as Ordens de Pagamento emitidas pela CMS no cumprimento do Protocolo não ascende a € 227.426,00.
- É verdade que as Ordens de Pagamento constantes dos autos ascendem àquele valor.
- No entanto, nem todas as Ordens de Pagamento aí constantes foram emitidas no cumprimento do Protocolo.
- Na verdade, a Ordem de Pagamento n.º 1107/2006, datada de 21 de Setembro de 2006, no montante de € 14.443,53, diz respeito à atribuição de uma parte do subsídio relativo ao Associativismo Desportivo para a época desportiva de 2005, aprovado em reunião camarária realizada em 8 de Novembro de 2004.
- De facto, e como se pode ler naquela deliberação camarária, foi pela CMS atribuído um novo subsídio ao CDA, no montante total de € 49.680,00.
- Sendo que a Ordem de Pagamento n.º 1107/2006, de 21 de Setembro faz referência expressa a esta deliberação camarária, tendo consubstanciado o



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

pagamento de uma tranche, no valor de € 14.443,53, do subsídio atribuído pela CMS, em 8 de Novembro de 2004.

- Ora, estando a referida Ordem de Pagamento contemplada em cabimento orçamental diverso daquele que constava do Protocolo em causa nos autos, e entendendo-se aquela despesa como devidamente justificada, não poderia a mesma ter sido somada às restantes Ordens de Pagamento.

- Sendo que os Demandados apenas poderiam ser, eventualmente, considerados como responsáveis pela reposição de € 14.918,24.

- Em reunião ordinária da CMS, com data de 11 de Setembro de 2006, da qual foi lavrada a Acta n.º 20/2006, de 11/09, foi dado cabimento orçamental ao valor remanescente supra referido.

- Com efeito, na referida reunião foi deliberado aprovar o pagamento do valor da diferença entre os subsídios atribuídos (no total de € 198.064,23) e o valor em dívida nos termos do Protocolo, no montante de € 212.507,76 (que corresponde ao produto da multiplicação das prestações trimestrais pelo número total de prestações), sendo que a ulterior alteração das taxas de juro provocou ainda uma actualização do valor das prestações, resultando numa despesa adicional de € 474,30, pelo que o montante total devido no âmbito do Protocolo que excedia os subsídios (já) atribuídos até à data da referida deliberação ascendia a € 14.917,83.

- Tendo isto em conta, o CMS deliberou atribuir o referido montante por conta das “*verbas atribuídas ao Clube referentes à época desportiva 2005/2006*”.

- Foi, desta forma, dado cabimento orçamental a esta despesa, ao abrigo do disposto no artigo 64º, n.º 4, al. b) da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro (Lei das



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Autarquias Locais), conjugado com o disposto no artigo 21º, n.º 2, al. c) da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro (Lei-Quadro de Transferência de Atribuições e Competência para as Autarquias), libertando-se a favor do Clube as verbas cativas referentes ao Apoio ao Associativismo para a época desportiva de 2005/2006.

- De facto, o subsídio atribuído ao CDA no âmbito do programa anual de Apoio ao Associativismo Desportivo para a época de 2005/2006 redundou em montante igual ao do ano anterior, ou seja, um total de € 49.680,00.
- Tendo este, no entanto, sido atribuído em três momentos diferentes, uma vez que em 23 de Janeiro de 2006 foram atribuídos 25% daquele valor.
- Posteriormente, em 3 de Abril de 2006 foi deliberado atribuir mais 25% dos € 49.680,00, num total de € 12.420,00.
- A última parte daquele subsídio, correspondente aos 50% em falta, foi finalmente atribuída em 3 de Julho de 2006, tendo sido reservados para o CDA os respectivos € 24.840,00.
- Era com regularidade que a CMS atribuía subsídios ao CDA, bem como a outras agremiações desportivas do município, em especial, ao abrigo do referido Programa de Apoio ao Associativismo Desportivo, o qual era concedido numa base anual, deliberado para cada época desportiva.
- É imperioso concluir que a CMS não procedeu ao pagamento de qualquer despesa ilegal, nos termos do artigo 59º, n.º 4 da LOPTC.
- E ainda que assim não se entenda, sempre teria que se considerar, conforme atrás se referiu, que o montante alegadamente pago de forma ilegal e indevida



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

ascenderia (apenas) a € 14.918,24, pelo que seria somente este o valor relevante para efeitos de aferição da alegada responsabilidade financeira reintegratória.

- Os próprios pressupostos legais da imputação de responsabilidade financeira reintegratória não se encontram preenchidos no presente caso.
- O Requerimento que ora se contesta não contém de todo qualquer enunciação, quanto mais análise, das normas jurídicas alegadamente aplicáveis, as quais supostamente fundariam uma responsabilidade financeira reintegratória dos Demandados.
- Os direitos de defesa dos Demandados saem indiscutivelmente prejudicados pelo facto de não saberem, ao certo, quais as normas que devem refutar para poderem pedir a sua absolvição.
- Desta forma, foram coarctados os mais elementares direitos de defesa dos Demandados, cujos fundamentos se encontram desde logo nos artigos 2º, 20º, n.º 4 e 32º, n.º 10 da Constituição da República Portuguesa.
- O primeiro e essencial critério para que um pagamento indevido é a sua ilegalidade.
- Ora, não existe qualquer ilegalidade nos pagamentos ao CDA, e não sendo os pagamentos em análise pagamentos ilegais, não são os mesmos indevidos, pelo que não se encontram preenchidos, desde logo, os elementos constitutivos do tipo legal de infracção estatuído no artigo 59º, n.º 4 da LOPTC, não havendo, portanto, lugar a responsabilidade financeira (reintegratória).
- Não foi feita qualquer avaliação concreta da (alegada) culpa dos agentes.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- A responsabilidade financeira reintegratória exige, além da ilicitude, a culpa do agente.
- Os Demandados não actuaram com culpa, o executivo camarário procurou sempre zelar pelo cumprimento da lei.
- Tendo conferido o devido e justificado cabimento orçamental a todas as transferências que efectuou a favor do CDA, acatando sempre os aconselhamentos dos serviços de apoio jurídico à disposição da CMS, e nunca procurando causar dano ao erário público.
- Os Demandados sempre foram exigentes no cumprimento da lei, tendo actuado convictos da legalidade dos procedimentos e dos pagamentos que deliberaram e ordenaram, o que sempre excluiria a sua culpa.
- Ora, quanto muito, permitiria concluir que a sua conduta se desenvolveu num quadro que traduz uma ilicitude de facto e culpa diminutas.
- Ao que acresce também o facto de o montante material da alegada lesão dos dinheiros públicos ser, como se viu, e apenas no caso de se considerar existir uma concreta lesão, o que não se vislumbra no presente caso, particularmente reduzido.
- Relevando ainda o facto de os Demandados não possuírem antecedentes que indiciem a utilização de dinheiros públicos de forma indevida ou ilegal, e sendo certo que da alegada infracção não advieram quaisquer vantagens para os Demandados.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- Razões pelas quais, ainda que se entenda que a responsabilidade dos Demandados não pode ser afastada – o que apenas se admite por dever de patrocínio, uma vez que resulta claro de tudo o exposto que aquela imputação é manifestamente infundada –, sempre se deverá considerar justificável a redução da mesma, ao abrigo do disposto no artigo 64º, n.º 2 da LOPTC.

Concluem, requerendo a absolvição da imputação de responsabilidade financeira reintegratória, ou, caso assim não se entenda, se reduza a sua responsabilidade, em virtude da sua culpa diminuta, nos termos e para os efeitos do artigo 64º, n.º 2, da LOPTC.

B) D8 a D14:

- Os Demandados admitem a alegação vertida sob os artigos 41 (tão-só enquanto matéria constante do citado Relatório de Auditoria, sem que com isso admitam a qualificação e a violação apontadas), 42 a 45, 46 (apenas com a precisão de que, tendo a sessão sido iniciada sob a presidência do Demandado Eduardo Elísio Silva Peralta Feio, o Demandado Alberto Afonso Souto de Miranda chegou ao decurso da mesma e já a ela presidia quando foi tomada a deliberação em causa), 47 e 48, 49 a 52 (tanto quanto consta do respectivo “Contrato de Mútuo”, o que implica, desde logo e além do mais, a precisão de que só a livrança foi entregue em garantia do contrato, não também a denominada “carta de conforto”, 53 (à excepção do “Para tanto...” inicial, pois, tal como consta do próprio “Contrato de Mútuo”, da denominada “carta de conforto” dependeria a utilização do capital mutuado, não a celebração do próprio contrato), 54 (com a precisão de que, aliás como consta da denominada “carta de conforto”, o referido compromisso não era ali assumido, antes já o tinha sido no aludido Protocolo), 55 a 57,58 (com a precisão de que, embora datado de 03/01/2005, o referido ofício só em 16/05/2005 deu entrada na CMA, 59 a 61, 62 (com a precisão de que, tal aliás como consta da respectiva acta, o



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

referido aditamento foi aprovado por todos os membros do executivo, não apenas pelos Demandados H a O), 63 e 64, 65 (tanto quanto consta do respectivo documento, com excepção, portanto, de que "...a CMA assumia estes novos encargos bancários..."), 66 (à excepção do final, "...garantias da CMA e efectivos pagamentos por si anteriormente assumidos junto do Banco...", o que, no entanto, se admite se e quando reportado á denominada "carta de conforto" e aos pagamentos efectuados no âmbito do Protocolo de 2001), 67 a 69, 72 (só quanto ao final, que "...tal documento...só veio a ser emitido posteriormente a ambas as deliberações de 2001"), 73 (à excepção do início, "Já tal não sucedeu...") e 75 (à excepção de "Com efeito...", no início, de "...o que não foi o caso", no final) do duto Requerimento Inicial.

- O Município de Aveiro é (e já em 2001 era) servido por duas corporações de bombeiros voluntários,
- a (actualmente denominada) "Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Aveiro", cuja fundação remonta a 1882 (abreviadamente designada, doravante, por "Bombeiros Velhos" e a "Companhia Voluntária de Salvação Pública Guilherme Gomes Fernandes – Bombeiros Novos de Aveiro, cuja fundação remonta a 1908 (abreviadamente designada, doravante, por "Bombeiros Novos",
- pelo que nunca a Autarquia teve a necessidade de promover a criação de um ou mais corpos de bombeiros municipais,
- pois sempre as suas atribuições e competências em tal domínio foram asseguradas através das duas referidas corporações de bombeiros voluntários,
- às quais a Autarquia vinha desde há muito prestando apoio, nomeadamente pela concessão de subsídios aos investimentos que uma e outra corporação



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

tinham que realizar como aquisição ou renovação dos seus materiais e equipamentos, o que sempre implicou para a Autarquia um dispêndio muitíssimo menor do que aquele que acarretaria a criação e manutenção de um ou mais corpos de bombeiros municipais.

- Aveiro encontra-se em zona lagunar, sendo a sua área territorial atravessada por diversos canais da Ria de Aveiro e em parte delimitada pelo Rio Vouga e pelo Rio Novo do Príncipe, razão pela qual uma (muito) grande parte do seu território é constituída por cursos de água, com os quais existe uma prática de permanente proximidade por parte das populações.

- Por outro lado, no ano de 2001 existiam já no Município de Aveiro, concluídos e habitados, vários edifícios de cêrceas elevadas (cinco, seis e mais pisos acima da cota soleira, alguns até com dez e mais pisos, e estava já licenciada (e/ou em vias de licenciamento) a construção de vários outros edifícios com cêrceas daquela ordem de grandeza.

- Ainda assim, nenhuma das duas referidas corporações de bombeiros voluntários dispunha, então (2001), de equipamentos que lhes permitissem actuar a partir das margens em operações na água, nem em operações de socorro e/ou de combate ao fogo nos pisos mais elevados daqueles referidos edifícios,

- sendo certo que esse tipo de equipamento não existia em qualquer outro concelho do Distrito de Aveiro, pelo que, tendo os bombeiros aveirenses sentido dificuldades naquelas operações por si realizadas, e tendo-se apercebido, com isso, de que a eficiência ou (até mesmo) o êxito desse tipo de operações poderia vir a resultar comprometido pela falta daquele tipo de equipamento, daí podendo advir sérios e graves riscos para a segurança dos Municípios, os “Bombeiros Novos” propuseram-se adquiri-lo e, não dispondo de meios



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

financeiros bastantes para tal propósito, solicitaram, para esse efeito, o apoio da Câmara Municipal de Aveiro,

- a qual, reconhecendo a essencialidade daquele equipamento, na sua reunião de 13/09/2001 aprovou, por unanimidade, a atribuição de uma comparticipação financeira aos “Bombeiros Novos” no montante global de PTE 82.718.000\$00, a prestar em vinte prestações trimestrais de valor variável,

- do que decorria que a Autarquia iria habilitar os “Bombeiros Novos” com a totalidade dos montantes necessários ao pagamento do preço do equipamento, e com a totalidade dos montantes necessários ao pagamento dos encargos financeiros que os “Bombeiros Novos” suportariam com o mútuo que iriam contrair com vista àquela aquisição,

- sendo do conhecimento de todos os membros da Vereação que os “Bombeiros Novos” iriam adquirir o equipamento com recurso ao crédito bancário e que todo o respectivo serviço de dívida iria ser suportado pelo Município.

- Sucede que o então Presidente da Câmara Municipal de Aveiro vinha, já, tentado sensibilizar os “Bombeiros Novos” para a possibilidade de estes procurarem angariar também por outras vias os meios financeiros necessários à aquisição daquele equipamento, por forma a diminuir o dispêndio a suportar pelo erário municipal, e continuou a fazê-lo, mesmo após a deliberação camarária de 13/09/2001, tendo, inclusivamente solicitado aos Serviços Camarários competentes que procurassem melhorar as condições do financiamento bancário que os “Bombeiros Novos” iriam contratar, e, em resultado dessas diligências, a determinada altura foi possível consensualizar entre todos os intervenientes uma alternativa, que poderia vir a implicar menor dispêndio para o erário municipal,



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- o Município de Aveiro já não iria, logo desde o início, habilitá-los com a totalidade dos montantes que para tanto necessitavam, antes o fariam, nessa fase inicial, apenas no correspondente às primeiras treze prestações das vinte prestações trimestrais que os “Bombeiros Novos” teriam de pagar ao Banco e, quanto às restantes sete prestações trimestrais, só poderia vir a habilitá-los, numa segunda fase, com os montantes que, entretanto, os “Bombeiros Novos” não conseguissem reunir para o efeito por outras vias,
- os “Bombeiros Novos” propunham-se tentar por outras vias o valor correspondente às sete últimas prestações.
- É neste contexto que o assunto retoma à reunião do Executivo camarário realizada em 08/11/2001, no decurso da qual o Demandado Alberto Miranda deu conta aos demais membros da Vereação de que, após a deliberação antecedente tinha ainda havido conversações com os “Bombeiros Novos” e com a Banca, para tentar diminuir o valor da comparticipação camarária, e que havia, portanto, a expectativa de que, ao menos numa primeira fase, o valor em causa não viesse a ser financiado unicamente pelo orçamento camarário, pela qual era proposta a rectificação da deliberação anterior no sentido de a comparticipação em causa passar, por enquanto, para montante correspondente a apenas treze prestações trimestrais, o que foi unanimemente aprovado, estando todos os membros da Vereação perfeitamente cientes de que aquela poderia ser uma deliberação meramente transitória.
- Em 19/11/2001 o Demandado Alberto Miranda subscreveu e dirigiu ao Banco Espírito Santo a “carta de conforto” em causa, ao que procedeu por assim lho haver sido solicitado pelo BES, como condição indispensável para permitir a utilização imediata da totalidade do capital mutuado aos “Bombeiros Novos” e, dessa forma, a aquisição imediata do equipamento, mas também porque isso



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

mesmo decorria da conjugação entre o deliberado em 13/09/2001 e o deliberado em 08/11/2001.

- O apoio financeiro aprovado pela Autarquia foi efectivamente utilizado pelos “Bombeiros Novos” na aquisição do referido equipamento, que, desde então tem estado ao serviço da missão humanitária que aqueles desenvolvem, com tal assegurando aos Municípios a existência de meios de salvação, socorro e operação que até ao final de 2001 não existiam no Concelho.
- Pressupondo a responsabilidade financeira reintegratória a) a ilegalidade da despesa em causa, b) a actuação culposa do ou dos agentes, c) o dano ou prejuízo do património da entidade pública e d) o nexo causal entre aquela actuação e este dano ou prejuízo, nenhum de tais requisitos se verificou na circunstância em apreço.
- A despesa em causa se compreendia nas atribuições e competências legalmente cometidas à Autarquia e não determinou qualquer dano ou prejuízo para o erário municipal.
- Os Demandados não realizaram nunca que, com a sua conduta, pudessem estar a observar quaisquer prescrições legais, pois agiram sempre na convicção de que, não só estavam a prosseguir o interesse público municipal como o estavam a fazer em conformidade com que a Lei lhes permitia.

Terminam, dizendo que o pedido deduzido pelo Ministério Público deve ser julgado improcedente, porque infundado.

3. Sendo o processo o próprio, o Tribunal competente, as partes legítimas e não ocorrendo excepção ao prosseguimento dos autos, procedeu-se



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

subsequentemente a julgamento com observância do adequado formalismo legal, tendo a matéria de facto sido fixada por despacho, de que não houve reclamação.

II – OS FACTOS

São os seguintes os factos dados como provados nos termos do n.º 3 do artigo 791º do Código do Processo Civil:

FACTOS PROVADOS:

1. Os Demandados Rui Pedro Sousa Barreiro (**D1**), Manuel António Santos Afonso (**D2**), Joaquim Augusto Queirós Frazão Neto (**D3**), José Joaquim Lima Monteiro Andrade (**D4**), Hélia Duarte Félix (**D5**), Maria Luísa Raimundo Mesquita (**D6**) e José Marcelino (**D7**) integraram o Executivo Camarário de Santarém, o primeiro como Presidente e os restantes como Vereadores, os **D1**, **D4** e **D5** nos exercícios de 2002, 2003, 2004 e 2005 e os **D2**, **D3**, **D6** e **D7** nos exercícios de 2002 a 2007.
2. Os três primeiros Demandados auferiram, pelo exercício das respetivas funções, no ano de 2004, os vencimentos líquidos mensais de € 1.802,27, € 1.548,09 e € 1.678,13, respetivamente, não tendo auferido vencimentos os **D4** a **D7** por não terem pelouro atribuído.
3. A 2ª Secção deste Tribunal realizou uma auditoria horizontal, orientada às transferências/apoios financeiros, concedidos, nos exercícios de 2005 a 2007, pelos Municípios do Continente, a instituições sem fins lucrativos e a famílias



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

(Processo de Auditoria (PA) n.º 46/2008, o qual englobou os Municípios de Santarém e de Aveiro, e originou o Relatório n.º 03/2010, aprovado em 4 de fevereiro de 2010).

4. Em 20 de dezembro de 2001, em sessão do executivo da Câmara Municipal de Santarém (CMS), foi deliberada a concessão de apoio financeiro ao Clube Desportivo Amiense (CDA), no montante estimado de 35.836.266\$00 (Escudos), correspondente à sua comparticipação nas despesas futuras, não comparticipadas pelo Quadro Comunitário de Apoio III (QCAIII), que viessem a ter lugar pela empreitada do arrelvamento sintético do seu campo de futebol (Campo da Azenha), conforme candidatura então apresentada pelo Clube.
5. Em momento anterior (13 de setembro de 2001), já o Vice-Presidente da CMS tinha emitido uma declaração, destinada à mesma candidatura, referindo que a obra reunia as condições para poder vir a ser aprovada pela CMS.
6. No seguimento da anterior reunião da CMS (20-12-2001), a 3 de janeiro de 2002, o Presidente emitiu uma declaração de apoio financeiro da CMS ao CDA “no montante correspondente à parte não financiada pelo QCAIII”, sem especificar qualquer verba.
7. Através de documento exarado a 10 de setembro de 2002, o Coordenador Nacional do QCAIII emitiu a ficha de comparticipação relativa àquele projeto, sendo o total de investimento de € 469.883,07 (valor elegível) e a comparticipação global foi de € 352.412,30, correspondente a 75%.
8. A 22 de novembro de 2002 foi celebrado o respetivo contrato-programa de desenvolvimento desportivo, no âmbito do QCAIII, homologado a 17 de dezembro de 2002.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

9. Este contrato repartiu a comparticipação financeira do projeto (€ 352.412,30) da seguinte forma: 62,5% do custo total elegível (€ 293.676,92) ficou a cargo do Fundo Estrutural de Desenvolvimento Regional (FEDER) e 12,5% desse custo elegível (€ 58.735,38) a cargo do Instituto Nacional do Desporto (IND).
10. Concluída a empreitada, o CDA remeteu à CMS o ofício n.º 155/2003, de 23 de maio, com o relatório final da obra e as respetivas contas finais.
11. Estas representavam os resultados de um dispêndio adicional de € 59.135,98 e mais € 7.740,00 com o sistema de iluminação, a somar ao já referido montante elegível de € 469.883,07, referente à estimativa do valor total do investimento.
12. O valor da obra ascendeu, assim, a € 626.036,53, com a seguinte distribuição: € 293.676,92 a cargo do FEDER; € 58.735,78 a cargo do IND; € 175.000,00 a cargo da CMS (por deliberação de 20-12-2001 foram 35.836.266\$00 Escudos, sendo um valor aproximado de € 175.000,00 = 35.084.350\$00 ao câmbio oficial) e € 98.624,23 a cargo da CMS (sendo este o montante remanescente não coberto por aqueles € 175.000,00).
13. Este último montante (€ 98.624,23) foi, então, solicitado pelo CDA à CMS, pelo ofício referido no **facto 10**, invocando a deliberação de 20-12-2001 pela qual a última se havia comprometido a suportar a parte não financiada pelo QCAIII, sendo certo que a empresa Socoliro – Construções, S.A. enviou em 25-06-2003 ao CDA uma carta a exigir o pagamento da importância de € 192.199,57 correspondente aos trabalhos executados das empreitadas relacionadas com o Campo da Azenha, sob pena de procedimento judicial se a situação não se mostrasse regularizada em 10 dias.
14. Na sequência do solicitado pelo CDA, em 29 de setembro de 2003, a CMS deliberou atribuir ao referido Clube um subsídio de € 98.624,23.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

15. Entretanto, em 14 de setembro de 2003, um incêndio destruiu o relvado sintético e duas carrinhas de transporte de atletas, provocando danos estimados de € 500.000,00.
16. Em 15 de dezembro de 2003, a CMS deliberou atribuir um subsídio ao CDA, no âmbito do projeto de Apoio ao Associativismo, no montante de € 49.440,00.
17. Em 8 de março de 2004, a CMS deliberou atribuir um novo subsídio ao CDA, destinado à recuperação das instalações do Clube, no montante de € 50.000,00.
18. Nenhum destes três subsídios (€ 98.624,23+€ 49.440,00+€ 50.000,00 = € 198.064,23) atribuídos chegou a ser entregue, diretamente, pela CMS ao CDA, nos exercícios de 2003 e 2004.
19. Todavia, o CDA carecia de meios financeiros para liquidar despesas realizadas pelo empreiteiro que tinha construído o campo sintético do Clube, não detendo, porém, a CMS liquidez imediata para tal efeito.
20. Em reunião ordinária do executivo municipal de Santarém de 31 de maio de 2004 os **D1** a **D7** deliberaram aprovar por unanimidade a celebração de um protocolo entre a Caixa Económica do Montepio Geral (CEMG), o CDA e a CMS, apresentando o protocolo como pressupostos que: *“o Clube tem em curso um plano de remodelação integral das instalações desportivas do Campo de Futebol da Azenha, em Amiais de Baixo; nesse âmbito, o Município deliberou em 29-09-2003 e 15-12-2003 atribuir ao Clube dois subsídios, respectivamente, nos montantes de € 98.624,23 (noventa e oito mil seiscentos e vinte e quatro euros e vinte e três cêntimos) e de € 49.440,00 (quarenta e nove mil quatrocentos e quarenta euros); ainda no mesmo âmbito, se encontra igualmente inscrita no Orçamento do Município para 2004, a atribuição de outro*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

subsídio ao Clube, no valor de € 50.000,00 (cinquenta mil euros); o Clube solicitou à CEMG um empréstimo destinado a financiar a substituição do relvado sintético do Campo de Futebol da Azenha; para caução desse financiamento, o Clube acordou com a CEMG que os supra referidos subsídios seriam irrevogavelmente depositados na conta de depósitos à ordem, titulada pelo Clube no Balcão da CEMG de Santarém – Padre Chiquito”.

21. Protocolo que se apresentou com três cláusulas, dizendo a primeira que “A CEMG compromete-se a conceder ao CLUBE um financiamento para a substituição do relvado sintético do Campo de Futebol da Azenha, sob a condição de o Município aceitar proceder às transferências trimestrais das quantias referentes aos subsídios supra mencionados, directa e irrevogavelmente para a conta D.O. n.º 044.10.016220-3, aberta em nome do CLUBE no Balcão da CEMG em Santarém – Padre Chiquito”, referindo a segunda cláusula que “O MUNICÍPIO obriga-se a transferir directa e irrevogavelmente para a conta D.O. identificada na cláusula anterior, com periodicidade trimestral, por conta dos subsídios supra referidos, atribuídos ou a atribuir ao CLUBE, uma quantia nunca inferior a € 17.708,98 (dezassete mil setecentos e oito euros e noventa e oito cêntimos), referente às prestações trimestrais de capitais e juros relativas ao financiamento a conceder ao CLUBE pela CEMG” e dizendo a cláusula terceira que “O protocolo é válido por três anos, contado a partir de .../.../..., prazo esse equivalente ao de contrato de financiamento anteriormente mencionado”.

22. O protocolo foi assinado pelas três entidades em 29 de junho de 2004, tendo o Município de Santarém sido representado pelo **D1**, ficando a constar da cláusula terceira esse mesmo dia como o do início do prazo de três anos de validade do mesmo.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

23. Na mesma data, foi celebrado um “Contrato de Financiamento”, o qual consta de fls. 27 a 34 do Anexo 3 da Pasta 1 do Volume I do PA, apenas entre a CEMG e o CDA, pelos mesmos montantes e nos mesmos termos de amortização constantes daquele protocolo, dispondo a Cláusula 1.^a que *“o Clube Desportivo Amiense confessa-se devedor à CEMG da quantia de € 198.000,00, que a título de mútuo dela recebem, destinando-se a “Substituição do Relvado Sintético do Campo da Azenha”, acrescentando que “A quantia mutuada será creditada na conta de depósito à ordem n.º 044.10.16220-3, constituída no balcão da CEMG, em Santarém – Padre Chiquito”, sendo os juros fixados na cláusula 3.º, e dispondo a cláusula 4.^a que “A parte devedora obriga-se a reembolsar o presente empréstimo em 12 (DOZE) prestações trimestrais, constantes e sucessivas, incluindo capital e juros. A primeira das referidas prestações vence-se um trimestre após a data do contrato e as restantes em igual dia dos trimestres seguintes, ou no último dia de respectivo trimestre se neste não houver dia correspondente. Cada uma das prestações será no montante de € 17.708,98 (dezassete mil setecentos e oito euros e noventa e oito cêntimos), sem prejuízo do disposto na cláusula relativa às alterações do presente contrato”, tendo no contrato de financiamento outorgado ainda como terceiras outorgantes os cônjuges dos representantes do segundo outorgante (CDA), a título de fiadores conjuntamente com o CDA.*

24. Na sequência e no âmbito do protocolo, foram emitidas pela CMS Ordens de Pagamento a favor do CDA, para crédito na CEMG, no montante de € 212.982,06 (cfr. fls. 35, 43, 51, 56, 57, 67, 78, 88, 98, 109, 121, 122, 124, 125, 142 e 147 do Anexo 3 da Pasta 1 do Volume I do PA), constituindo um acréscimo de € 14.917,83 (catorze mil novecentos e dezassete euros e oitenta e três cêntimos), relativamente à soma das quantias referidas nos **factos 18 e 20**, valor que corresponde à última ordem de pagamento processada pela CMS (cfr. fls. 147 do Anexo 3 da Pasta 1 do Volume I do PA), sendo que a Ordem de Pagamento n.º 11076/2006, de 21 de setembro, no valor de € 14.443,53 (cfr. fls.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

123 do Anexo 3 da Pasta 1 do Volume I do PA), incluída no pedido formulado no Requerimento Inicial, reporta-se ao pagamento de uma tranche do subsídio relativo ao apoio ao Associativismo Desportivo para a época desportiva de 2005 atribuído ao CDA, aprovado na reunião do executivo camarário de 8 de novembro de 2004.

25. Em reunião do executivo municipal de Santarém de 8 de novembro de 2004 foi deliberado atribuir o montante de € 49.680,00 ao CDA no âmbito do programa anual de Apoio ao Associativismo Desportivo para a época 2004/2005 e ainda € 12.200,00 para a aquisição de uma viatura.
26. Em reunião de executivo municipal de Santarém de 23 de janeiro de 2006 foi deliberado atribuir, como adiantamento de subsídio ao CDA no âmbito do programa anual de Apoio ao Associativismo Desportivo para a época 2005/2006, vinte e cinco por cento do valor atribuído em 2005, ou seja, € 12.420,00.
27. Em reunião do executivo municipal de Santarém de 3 de abril de 2006 foi deliberado atribuir novo adiantamento ao CDA, nos mesmos termos do **facto 26**.
28. Em reunião do executivo municipal de Santarém de 3 de julho de 2006 foi deliberado atribuir o montante de € 24.840,00, correspondente a 50% do subsídio a que se reporta o **facto 26**.
29. Na sequência de proposta do Vereador com o Pelouro do Desporto, Ramiro Matos, invocando o artigo 64º, n.º 4, alínea b), da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, o executivo municipal de Santarém, na reunião de 11 de setembro de 2006, deliberou, sob a epígrafe “**CLUBE DESPORTIVO AMIENSE – APROVAÇÃO DE SUBSÍDIO PARA PAGAMENTO DE JUROS DE**



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

OPERAÇÃO DE GARANTIA PELA CÂMARA MUNICIPAL DE SANTARÉM”, o seguinte: *“Expressamente atribuir ao Clube Desportivo Amiense um subsídio, no montante de catorze mil novecentos e dezassete mil euros e oitenta e três cêntimos destinado ao cumprimento do contrato de mútuo entre o Clube e a CEMG em vinte e nove de Junho de dois mil e quatro e garantido pela Câmara Municipal de Santarém através do Protocolo celebrado na mesma data, ficando o mesmo cativo na Câmara Municipal de Santarém para que seja entregue, na data protocolarmente acordada, à CEMG, libertando-se a favor do Clube as verbas cativas referentes ao Apoio ao Associativismo para a época desportiva de dois mil e cinco/dois mil e seis. Autorizar a eventual rectificação do valor do subsídio, unicamente caso as taxas de juro venham a ser actualizadas com consequência no aumento ou diminuição da prestação trimestral, sem necessidade, de nova deliberação, bastando a rectificação do cabimento a efectuar no Orçamento de dois mil e sete da Câmara Municipal de Santarém”.*

30. Pelo ofício a que se refere o documento de fls. 190 e 191 do Anexo 3 da Pasta 1 do Volume I do PA, foi dado conhecimento ao CDA do teor da deliberação indicada no **facto 29**.
31. Os **D1** a **D7**, relativamente à deliberação a que se refere o **facto 20**, agiram na convicção da legalidade do procedimento, sendo considerados como rigorosos na defesa do interesse público e não lhes são conhecidos quaisquer antecedentes no âmbito de responsabilidade financeira.
32. Demandados que não tinham formação jurídica.
33. Os **D4** a **D7**, vereadores sem pelouro atribuído, habitualmente apenas se deslocavam à Câmara Municipal para as reuniões do executivo camarário que ocorriam com periodicidade quinzenal à segunda-feira, sendo-lhes facultada a documentação atinente às reuniões na quinta-feira anterior.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

34. A CMS possui departamento jurídico, cabendo aos autarcas, no que respeita à preparação das reuniões do executivo camarário pedirem pareceres jurídicos quando acharem por conveniente, sendo certo que, quanto à deliberação a que se refere o **facto 29**, não foi pedido prévio parecer jurídico e não foi possível apurar se tal aconteceu no que concerne à reunião a que se reporta o **facto 20**, inexistindo qualquer documentação de suporte.
35. Dão-se aqui por inteiramente reproduzidos todos os documentos indicados como prova no requerimento inicial e nas contestações.
36. Os Demandados Alberto Afonso Souto de Miranda (**D8**), Eduardo Elísio Silva Peralta Feio (**D9**), Domingos José Barreto Cerqueira (**D10**), Marília Fernanda Correia Martins (**D11**), Pedro Manuel Ribeiro da Silva (**D12**), Joaquim Manuel da Silva Marques (**D13**) e Luís Miguel Capão Filipe (**D14**) integraram o executivo camarário de Aveiro, o primeiro como Presidente e os restantes como Vereadores, os **D8** a **D10** entre janeiro de 1998 e outubro de 2005, a **D11** entre outubro de 2004 e finais de 2008, o **D12** entre outubro de 2004 e outubro de 2005, o **D13** entre janeiro de 2002 e outubro de 2005 e o **D14** no mesmo período do anterior Demandado e no mandato seguinte.
37. Os **D8** a **D12** auferiram, pelo exercício das respetivas funções, no ano de 2005, os vencimentos mensais líquidos de € 3.136,12, € 2.311,06, € 3.083,64, € 2.849,80 e € 2.545,03, respetivamente, não tendo os **D13** e **D14** auferido vencimento por não terem pelouro atribuído.
38. Em 13 de setembro de 2001, em sessão do executivo da Câmara Municipal de Aveiro (CMA), sob a presidência do **D8**, e com a presença dos **D9** e **D10** e de mais três Vereadores, o **D8** deu conhecimento de um protocolo de colaboração financeira a celebrar entre a CMA e a Companhia Voluntária de Salvação Pública Guilherme Gomes Fernandes – Bombeiros Novos (BN), tendo esclarecido que o mesmo tem como objetivo a comparticipação, por parte da Autarquia, nas despesas resultantes da aquisição de uma Grua de 3 eixos,



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

equipamento que será o primeiro na cidade e que é considerado essencial para acudir a situações de emergência e sinistros em edifícios de altura elevada, ficando os Bombeiros com a obrigação de disponibilizar a mesma à Câmara sempre que necessário e que a mesma se destine exclusivamente à actividade estrita do corpo de bombeiros.

39. Mais informou o **D8** que a comparticipação financeira da Câmara Municipal, no montante global de 82 718 mil contos, será prestada em 20 prestações trimestrais, que variam entre 4.598 contos e 3.673 contos, conforme quadro anexo ao protocolo.
40. Por unanimidade foi deliberado aprovar o protocolo, o qual ficou anexo à respetiva acta.
41. Por fax de 08-10-2001, dirigido ao Banco Espírito Santo (BES), e a que se refere o documento de fls. 121 e 122 da Pasta 5 do Volume I do PA, o Chefe da Divisão Económico-Financeira da CMA informou que era intenção da CMA apoiar financeiramente a aquisição de uma Grua por parte dos BN, pretendendo-se protocolar um montante global de 55.000.000\$00, referente a 73% do investimento total cifrado em 75.106.500\$00.
42. Acrescenta-se no fax que para a parte remanescente, a autarquia, caso o BES o exija, assinará uma carta de conforto, devendo a minuta ser apresentada pelo BES, garantindo assim a restante comparticipação financeira do total do serviço de dívida necessário à celebração do empréstimo.
43. Termina o fax, referindo que se envia cópia da minuta do protocolo já aprovado em reunião de câmara de 13-09-2001 e solicita análise e urgência na formalização da operação até 15 de novembro, data em que deverá estar disponível o montante global de 75.106.500\$00.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

44. Em resposta ao fax, o BES enviou, em 25-10-2001, à CMA o expediente a que se refere a documentação de fls. 117 a 120 da Pasta 5 do Volume I do PA, enviando designadamente uma ficha técnica do financiamento bancário em que se exige: *“1. Entrega ao BES de cópia autenticada pelo Município do Protocolo celebrado com os Bombeiros Novos de Aveiro, onde conste expressamente o compromisso referente à verba participada; 2. Carta conforto da Câmara Municipal de Aveiro, dirigida ao BES, a assumir os seguintes compromissos: a) Transferência periódica, para a conta que o Mutuário abrir junto do BES, das verbas no âmbito da participação protocolada, por forma a que as mesmas se encontrem disponíveis para o pontual cumprimento da parte de serviço de dívida correspondente; b) Em caso de incumprimento por parte dos BNA relativamente à verba remanescente não objecto de participação, a Câmara garantirá, também, os encargos decorrentes da correspondente parcela do serviço de dívida, autorizando o BES, nessa eventualidade, a debitar automaticamente a conta da Câmara”.*
45. Em sessão da CMA de 8 de novembro de 2001, inicialmente sob a presidência do **D9**, com a presença do **D10** e de mais 5 Vereadores, foi deliberado, por unanimidade (já sob a presidência do **D8**), retificar a deliberação tomada em 13 de Setembro de 2001, no sentido de a participação financeira da Câmara Municipal nas despesas resultantes da aquisição da grua passar a ser no montante de cinquenta e seis milhões cento e oitenta e oito mil e setecentos e trinta e um escudos, que será paga em treze prestações trimestrais, conforme quadro anexo ao protocolo.
46. O Protocolo definitivo veio a ser celebrado e outorgado pelo **D8**, em representação da CMA (1ª outorgante), no dia 9 de novembro de 2001 e pelo Presidente da Direção em representação dos BN (2ª outorgante), ficando expresso que o primeiro agia no uso das competências que são atribuídas nos termos da alínea b) do n.º 4 do artigo 64º, do artigo 67º e da alínea a) do n.º 1



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

do artigo 68º, todos da Lei n.º 169/99, de 18/09, e ainda nos termos do artigo 25º da Lei n.º 159/99, de 14/09.

47. Da cláusula primeira do Protocolo ficou a constar que o objetivo é a comparticipação pela CMA nas despesas resultantes da aquisição de uma Grua de 3 eixos, equipamento necessário para acudir a situações de emergência e sinistro no distrito de Aveiro.
48. A cláusula segunda fixou a comparticipação financeira no montante de 56.188.731\$00, a prestar à segunda outorgante em 13 sucessivas prestações trimestrais, de acordo com o plano de pagamentos do serviço da dívida apresentado pela 2ª outorgante, que se encontra em anexo (cfr. fls. 20 da Pasta 5 do Volume I do PA), sendo a primeira paga durante o mês de fevereiro de 2002.
49. A cláusula terceira dispõe que constituem obrigações da 2ª outorgante: disponibilizar a grua para os serviços da 1ª outorgante em que a mesma seja necessária, utilizar a grua exclusivamente no âmbito da sua actividade estatutária, ficando interdita a sua utilização e/ou cedência a terceiros com finalidades comerciais e entregar à 2ª outorgante, até ao dia 15 de abril, um exemplar do respetivo relatório de actividades e contas respeitantes ao ano anterior.
50. Em 12 de novembro de 2001 foi celebrado o contrato de mútuo a que se refere o documento de fls. 6 a 13 da Pasta 5 do Volume I do PA, entre o BES e os BN, até ao montante máximo de Esc. 75.106.500\$00, equivalente a Euros 374.629,64.
51. A cláusula 4ª definiu os juros devidos e a 5ª o reembolso do capital.
52. Por seu lado, o n.º 3 da cláusula 7ª estipula que *“Previamente à utilização do financiamento, o Cliente faz entrega ao BES de carta conforto assinada pelo*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Município de Aveiro” e o n.º 1 da mesma cláusula diz que “Para garantia do bom pagamento de todas as responsabilidades que advêm para o Cliente do não cumprimento pontual e integral de qualquer obrigação para ele resultante do presente contrato, nomeadamente, e entre outras, o reembolso de capital, o pagamento de juros remuneratórios e moratórios, despesas judiciais e extrajudiciais, honorários de advogados e custas, bem como saldos devedores de quaisquer contas bancárias de que o Cliente seja titular ou contitular que tenham como origem obrigações resultantes para este do presente contrato, o Cliente entregou ao BES uma livrança devidamente subscrita, podendo o BES accioná-la ou descontá-la caso se verifique o incumprimento das obrigações assumidas”.

53. A CMA enviou ao BES em 19 de novembro de 2001 a carta a que se refere o documento de fls. 4 e 5 da Pasta 5 do Volume I do PA, subscrita pelo **D8**, fazendo constar designadamente que o Município de Aveiro tomou conhecimento das condições do financiamento concedido aos BN, concordando com o mesmo e confirma o Protocolo de 9 de novembro de 2001 celebrado com os BN, no qual assume expressamente o compromisso de suprir, até ao montante de Esc. 56.188.731\$00, os encargos decorrentes do serviço de dívida subjacente ao contrato de mútuo e que, para o efeito, transferirá para a conta de depósitos à ordem dos BN junto do BES com o NIB n.º 000702300029931000523 de modo a estar disponível em cada data trimestral de vencimento, a parcela de serviço da dívida que lhe cabe em responsabilidade no âmbito do compromisso protocolado, e confirma, no que respeita à verba remanescente de serviço de dívida não contemplada no Protocolo, que em caso de incumprimento por parte dos BN, o Município garantirá o integral cumprimento da mesma, autorizando o débito na sua conta de depósitos à ordem junto do BES com o NIB n.º 000702300023086000650, pela importância correspondente.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

54. Entre 23 de Janeiro de 2002 e 29 de Agosto de 2006 o BES enviou à CMA, com conhecimento aos BN, o expediente a que se refere a documentação de fls. 75, 76, 78 a 83, 85, 86, 93 a 104, 106 a 109, 111, 112, 157, 158, 163, 164, 179, 180, 193 e 194 da Pasta 5 do Volume I do PA, respeitante ao empréstimo a que alude o **facto 50**.
55. Em 3 de Janeiro de 2005, os BN dirigiram à CMA a carta a que se refere o documento de fls. 26 da Pasta 5 do Volume I do PA, constando do mesmo o dia 16 de maio de 2005 como data de entrada na CMA, fazendo-se constar quanto ao contrato de mútuo celebrado entre os BN e o BES que “*O contrato em referência tem o acordo dessa Câmara Municipal com base no Protocolo celebrado em 09.11.01. Com base nesse protocolo que se anexa uma fotocópia, essa Instituição assumiu expressamente o compromisso de suportar até ao montante de 56.183.731 PTE os encargos decorrentes do serviço da dívida com esse contrato e que será regularizado com o pagamento da regularização que se vence em 27.02.05. Relativamente à dívida remanescente essa Câmara na parte final do já referido protocolo, assumiu no caso de incumprimento por parte desta Corporação, o compromisso do integral cumprimento da mesma, autorizando o débito na conta de depósitos à ordem junto do BES da importância correspondente. Considerando que ainda faltam 7 prestações trimestrais para o termo do contrato e que esta Corporação não tem disponibilidades para satisfazer as prestações vincendas comunico a facto a V. Ex.^a, solicitando a confirmação do compromisso do pagamento das futuras prestações trimestrais, cujo primeiro vencimento é em 27.05.05*”.
56. Em 20 de maio de 2005, a Jurista Catarina Baptista Moniz, da Divisão Jurídica da CMA, elaborou a informação a que se refere o documento de fls. 21 da Pasta 5 do Volume I do PA, fazendo constar que “*Em cumprimento do Despacho da Exma. Senhora Dr.^a Isabel Figueiredo, Directora do Departamento Jurídico desta Câmara, propõe-se aprovação superior da minuta do Aditamento ao*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Protocolo celebrado entre a Câmara Municipal de Aveiro e a Companhia Voluntária de Salvação Pública Guilherme Gomes Fernandes – Bombeiros Novos, que segue junto à presente informação e dela faz parte integrante”.

57. A minuta do Aditamento ao Protocolo, a celebrar entre a CMA (1.^a outorgante) e os BN (2.^a), é a que se refere o documento de fls. 22 a 24 da Pasta 5 do Volume I do PA, apresentando como justificação o seguinte: “1. A Primeira Outorgante comprometeu-se a participar com o valor de 56.188.731\$00, hoje equivalente a € 280 268, 21, para as despesas resultantes da aquisição, pela Segunda Outorgante, duma Grua de três eixos, necessária para acudir a situações de emergência e sinistro no distrito de Aveiro. 2. A referida participação foi prestada à Segunda Outorgante em 13 prestações trimestrais de valor decrescente, de acordo com o plano de pagamento que se encontra em anexo ao Protocolo, tendo sido a última prestação liquidada no dia 1 de Março do corrente ano. 3. Em 12 de Novembro de 2001, com o objectivo de obter financiamento para a aquisição da referida Grua, a Segunda Outorgante celebrou com o Banco Espírito Santo um Contrato de Mútuo sob a forma de abertura de crédito a prazo fixo disponibilizado em conta crédito. 4. Nos termos daquele contrato, o Banco Espírito Santo comprometeu-se a disponibilizar à Segunda Outorgante o montante máximo de 75 106 500\$00, hoje equivalente a € 3740629,64, obrigando-se esta a reembolsar aquele valor em prestações trimestrais iguais e sucessivas de 3 755 315\$00 cada, equivalente a € 18 731,48 acrescidas de juros a uma taxa correspondente à Euribor a três meses, acrescida de 0.75 percentuais. 5. A Primeira Outorgante garantiu, mediante Carta de Conforto enviada ao Banco Espírito Santo em 19 de Novembro de 2001, o pagamento, pela Segunda Outorgante, do remanescente da dívida não contemplada no Protocolo. 6. A Segunda Outorgante cumpriu, até à data, as obrigações decorrentes do referido Contrato de Mútuo celebrado com o Banco Espírito Santo, estando por liquidar 7 prestações trimestrais, a primeira das quais com vencimento no dia 27 de Maio do corrente ano. 7. Tendo em



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

conta que a Segunda Outorgante não tem meios económicos que lhe permitam suportar o pagamento das prestações em falta, bem como a obrigação assumida pela Primeira Outorgante perante o Banco Espírito Santo no sentido de garantir o pagamento das mesmas e considerando os objectivos subjacentes à celebração do Protocolo, a Primeira Outorgante compromete-se, pelo presente, a financiar o remanescente do preço da aquisição da Grua”.

58. A minuta do Aditamento ao Protocolo apresenta três cláusulas, dispondo a primeira que *“Pelo presente acordo, a Primeira Outorgante participará como valor total de € 131 120,36, acrescido de juros a uma taxa correspondente à Euribor a três meses, acrescida de 0.75 percentuais, que será entregue à Segunda Outorgante em 7 prestações trimestrais, cada uma no valor de € 18 731,48, correspondente ao capital, acrescido de juros nos termos supra referidos, sendo os juros correspondentes ao trimestre em curso no valor de 2,886%”*, a segunda cláusula estipula que *“A primeira prestação será paga até ao dia...de Maio do corrente ano e as restantes até ao dia 20 dos meses correspondentes”* e a terceira cláusula diz que *“O presente Aditamento ao Protocolo produz efeitos a partir da data da sua assinatura”*.
59. Na reunião ordinária da CMA de 23 de maio de 2005, presidida pelo **D8**, e com a participação dos **D9** a **D14** e mais dois Vereadores, foi deliberado aprovar, por unanimidade, a minuta de Aditamento ao Protocolo a que se refere os **factos 56** a **58**.
60. O Aditamento ao Protocolo foi celebrado em 27 de maio de 2005, tendo a CMA sido representada pelo **D8** e os BN pelo Presidente da Direção, ficando a constar de tal instrumento a justificação referida no **facto 57**, na cláusula 1.^a ficou expresso que *“a comparticipação é no valor de € 131 115,08, acrescido de juros a uma taxa correspondente à Euribor a três meses, acrescida de 0.75 percentuais, que será entregue à Segunda Outorgante em 7 prestações*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

trimestrais, 6 no valor de € 18 732,00 e a última de € 18 723,08, correspondente ao capital, acrescido de juros nos termos supra referidos, sendo os juros correspondentes ao trimestre em curso no valor de 2,886%”, e a cláusula segunda dispõe que “A primeira prestação será paga até ao dia 27 de Maio do corrente ano e as restantes até ao dia 20 dos meses correspondentes”.

61. Na sequência do Protocolo a que se referem os **factos 46 a 49**, entre 25 de maio de 2002 e 24 de Fevereiro de 2005, a CMA emitiu as 13 ordens de pagamento a que se referem os documentos de fls. 139, 143, 147, 149, 152, 156, 161, 166, 173, 178, 183, 187 e 192 da Pasta 5 do Volume I do PA, todas assinadas pelo **D8**, perfazendo o montante global de € 273.959,95, sendo que a importância de € 30.446,90 correspondeu a juros nos termos do serviço de dívida a que se reporta a cláusula 2.^a do Protocolo com referência ao documento de fls. 20 da referida Pasta e Volume do PA (cfr. **facto 48**).
62. Na sequência do Aditamento ao Protocolo a que se refere o **facto 60**, entre 27 de maio de 2005 e 22 de Novembro de 2006, a CMA emitiu as 8 ordens de pagamento a que se referem os documentos de fls. 196, 202, 208, 216, 218, 222, 228 e 232 da Pasta 5 do Volume I do PA, perfazendo o montante global de € 135.194,19, sendo que a importância de € 4.079,11 se reporta a juros nos termos da cláusula 1.^a do Aditamento ao Protocolo, tendo as duas primeiras (no montante de € 39.225,18, sendo € 1.761,18 de juros) sido assinadas pelo **D8**, a terceira e a sexta (no montante de € 38.529,97, sendo € 1.163,01 de juros) por Élio Maia e as restantes (no montante de € 57.439,04, sendo € 1.154,92 de juros) por Pedro Ferreira.
63. Nas deliberações em que participaram os **D8 a D14** agiram na convicção da legalidade do procedimento e não lhes são conhecidos quaisquer antecedentes no âmbito de responsabilidade financeira.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

64. O **D8** é licenciado em Direito, e quando assinou e remeteu ao BES a carta referida no **facto 53** encarou tal carta como um “pro forma” e não uma garantia da CMA perante o BES, na medida em que a CMA se tinha disponibilizado para, se necessário fosse, cobrir todas as despesas advenientes da aquisição da grua e, logo, caberia sempre à Câmara a responsabilidade pelos pagamentos, e assim procedeu por lhe ter sido solicitado pelo BES como condição indispensável para permitir a utilização imediata da totalidade do capital mutuado aos BN e a consequente aquisição do equipamento.
65. A referida carta foi previamente redigida pelo BES e pelo menos o então Vereador Jaime Simões Borges teve conhecimento informal da exigência da mesma por parte do BES e da sua remessa pelo **D8**.
66. Os **D8** a **D14** tinham consciência que a aquisição da grua implicava o pagamento de juros.
67. Os **D13** e **D14**, Vereadores sem pelouro atribuído, apenas se deslocavam à Câmara Municipal para as reuniões do executivo camarário que ocorriam uma vez por semana sendo-lhes facultada a documentação atinente às reuniões com a antecedência de 1 ou 2 dias.
68. A grua não estava sujeita a qualquer registo e não há condições para ser a própria CMA a zelar diretamente pela sua utilização, continuando a mesma a ser utilizada na missão desenvolvida pelos BN.
69. O Município de Aveiro é (e já em 2001 era) servido por duas corporações de bombeiros voluntários, instituições de utilidade pública, a (atualmente designada) “Associação Humanitária de Bombeiros Voluntários de Aveiro”, cuja fundação remonta a 1882 e a “Companhia Voluntária de Salvação Pública Guilherme Gomes Fernandes – Bombeiros Novos de Aveiro”, cuja fundação remonta a 1908.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- 70.** Razão pela qual a Autarquia nunca necessitou de promover a criação de corpos de bombeiros municipais, prestando antes apoio aos bombeiros voluntários, nomeadamente a concessão de subsídios aos investimentos que uma e outra corporação tinham de realizar com a aquisição ou renovação dos seus materiais e equipamentos, sempre na perspetiva de um menor dispêndio do que aquele que implicaria a manutenção de bombeiros municipais.
- 71.** Aveiro encontra-se em zona lagunar, sendo a sua área territorial atravessada por diversos canais, razão pela qual uma relevante parte do seu território é constituída por cursos de água.
- 72.** No ano de 2001 existiam já no Município de Aveiro, concluídos e habitados, vários edifícios altos (cinco, seis e mais pisos acima da cota da soleira, alguns até com dez e mais pisos) e estava já licenciada (e/ou em vias de licenciamento) a construção de vários outros edifícios daquela ordem de grandeza.
- 73.** Nenhuma das referidas corporações de bombeiros voluntários dispunha, então (2001), de equipamentos que lhes permitissem atuar a partir das margens em operações na água, nem em operações de socorro e/ou de combate ao fogo nos pisos mais elevados dos edifícios, tipo de equipamento que nem sequer existia em qualquer concelho do Distrito de Aveiro, o que dificultava as operações que realizavam.
- 74.** Daí que, e com vista a prevenir os riscos para a segurança dos Municípios que tal lacuna implicava, os BN propuseram-se adquiri-lo, tendo solicitado apoio à CMA, uma vez que não dispunham de meios financeiros bastantes.
- 75.** Solicitação que teve uma primeira resposta na reunião de 13 de setembro de 2001 da CMA a que se refere o **facto 38**, sendo certo que aquando da



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

realização desta havia a intenção de habilitar os BN com a totalidade dos montantes necessários ao pagamento do preço do equipamento, incluindo os encargos financeiros subjacentes ao contrato de mútuo a celebrar entre os BN e o BES, sendo do conhecimento de toda a Vereação que os BN iriam adquirir o equipamento com o recurso ao crédito bancário e que todo o respetivo serviço da dívida iria ser suportado pelo Município de Aveiro.

76. Porém, o **D8** vinha tentando sensibilizar os BN para a possibilidade de também angariarem por outras vias os meios financeiros necessários à aquisição do equipamento, por forma a diminuir o dispêndio a suportar pelo erário municipal, e continuou a fazê-lo mesmo após a deliberação de 13-09-2001, designadamente solicitando aos Serviços camarários competentes que procurassem melhorar as condições de financiamento bancário.

77. É neste contexto que tem lugar a deliberação de 8 de novembro de 2001 a que se refere o **facto 45**, ficando então os membros da Vereação cientes de que poderia tratar-se de uma deliberação meramente transitória, porque fundada num pressuposto que, não se verificando, poderia determinar que o apoio financeiro à aquisição do equipamento tivesse lugar pela totalidade do seu valor.

FACTOS NÃO PROVADOS:

Todos os que foram articulados e que direta ou indiretamente contradigam com a factualidade dada como provada.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

III – O DIREITO

A) DO MUNICÍPIO DE SANTARÉM

O Ministério Público, no requerimento inicial, imputa aos **D1** a **D7** a prática de uma infração financeira reintegratória, p. e p. nos termos do artigo 59º, n.ºs 4 e 6, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, pelo facto de terem deliberado, na reunião da Câmara Municipal de Santarém (CMS) de 31 de maio de 2004, a aprovação de um Protocolo com o Clube Desportivo Amiense (CDA) e a Caixa Económica do Montepio Geral (CEMG), através do qual a CMS assumiu a obrigação de transferir para uma conta de depósitos à ordem, aberta pelo CDA na CEMG, com periodicidade trimestral, até ao montante de € 198.064,23, a que acresciam os juros que fossem devidos pelo CDA ao Montepio, o que implicou o pagamento de € 29.361,77 referente a juros e outros encargos, situação que estava interdita aos Municípios conforme decorria do disposto no n.º 7 do artigo 23º da, então vigente, Lei das Finanças Locais (Lei n.º 42/98, de 6 de agosto), a que corresponde o disposto no artigo 38º da actual Lei n.º 2/2007, de 5 de janeiro, pedindo, em consequência, solidariamente, a sua condenação na quantia de € 29.361,77 e juros de mora legais.

Antes de mais, há que referir que os Demandados não têm qualquer razão quando na contestação apresentada alegam que o requerimento inicial do Ministério Público não contém os elementos essenciais, coartando os seus mais elementares direitos de defesa.

Ora, o Ministério Público, neste particular, cumpriu escrupulosamente o que dispõe o n.º 1 do artigo 90º da Lei n.º 98/97.

Com efeito, os Demandados encontram-se identificados, é feita uma enumeração exaustiva dos factos (artigos 4º a 29º), é concretizado o montante do pedido



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

(artigos 38º e 40º) e as razões de direito em que se fundamenta a ação resultam dos artigos 30º e seguintes.

Aliás, os Demandados tiveram oportunidade de contestar livremente o requerimento do Ministério Público, fazendo-o ao longo de 141 artigos, pelo que é evidente que perceberam bem o sentido da ação proposta, e puderam dissecar a mesma, sem qualquer limitação, pelo que improcede totalmente a argumentação por eles expendida.

Disponha o n.º 7 do artigo 23º da Lei n.º 42/98, de 6 de agosto, que “**É vedado aos municípios quer o aceite quer o saque de letras de câmbio, a concessão de avales cambiários, bem como a subscrição de livranças e a concessão de garantias pessoais**”.

A Lei n.º 42/98 veio a ser revogada pela Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, dispondo esta no n.º 10 do artigo 38º que “**É vedado aos municípios quer o aceite quer o saque de letras de câmbio, a concessão de avales cambiários, a subscrição de livranças, a concessão de garantias pessoais e reais, salvo nos casos expressamente previstos na lei**”.

Realizado o julgamento, resultou provado que, na reunião ordinária do executivo municipal de Santarém de 31 de maio de 2004, os **D1** a **D7** aprovaram por unanimidade a celebração de um Protocolo entre a CEMG, o CDA e a CMS, pelo qual a CEMG compromete-se a conceder ao Clube um financiamento para a substituição do relvado sintético do Campo de Futebol, com a obrigação de o Município, por conta de subsídios no valor total de € 198.064,23, transferir trimestralmente, durante três anos, para a conta de D.O. n.º 044.10.016220-3, aberta em nome do Clube na CEMG, uma quantia nunca inferior a € 17.708,98, de capital e juros (cfr. **factos 20 e 21**).



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Aquele montante de € 198.064,23, respeitou a três subsídios concedidos ao CDA pela CMS, um, atribuído em 29-09-2003, no valor de € 98.624,23, pela comparticipação pela empreitada do arrelvamento sintético do campo de futebol do Clube (cfr. **factos 4, 12 e 14**), outro, atribuído em 15-12-2003, no valor de € 49.440,00, no âmbito do projeto de Apoio ao Associativismo (cfr. **facto 16**) e um terceiro, atribuído em 8-03-2004, no valor de € 50.000,00, destinado à recuperação das instalações do Clube (cfr. **facto 17**), não tendo, porém, nenhum dos subsídios sido entregues pela CMS ao CDA nos exercícios de 2003 e 2004 (cfr. **facto 18**).

O Protocolo foi assinado em 29 de junho de 2004 e, na mesma data, foi celebrado o Contrato de Financiamento entre a CEMG e o CDA (cfr. **factos 22 e 23**), identificando-se as cláusulas deste último com as cláusulas do Protocolo, designadamente no que respeita ao montante em causa, ao número de prestações e à conta de D.O. recetadora das transferências.

Na sequência e no âmbito do Protocolo foram emitidas pela CMS Ordens de Pagamento a favor do CDA no montante de € 212.982,06, constituindo um acréscimo de € 14.917,83 relativamente ao montante atribuído pela CMS ao CDA (€ 198.064,23) (cfr. **facto 24**).

Ou seja, a CMS, para além dos subsídios atribuídos, pagou o montante de € 14.917,83 a título de juros, não se mostrando, assim, correto o valor de € 29.361,77 peticionado pelo Ministério Público.

Ora, perante tais factos é manifesto que o pagamento de tal montante (€ 14.917,83) é ilegal.

Na verdade, estava vedado pela Lei das Finanças Locais então em vigor (n.º 7 do artigo 23º da Lei n.º 42/98, de 6 de agosto) a assunção por parte do Município dos encargos resultantes do financiamento feito pela CEMG ao CDA, sendo certo que



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

tal situação não se alterou face à atual Lei das Finanças Locais (2/2007, de 5 de janeiro), resultando claro que a CMS assumiu garantir o pagamento do empréstimo e dos juros, pois, consta da primeira cláusula do Protocolo que o financiamento é feito sob a condição de o Município proceder às transferências mensais para a conta de D.O. do CDA (cfr. **facto 21**) e, aliás, na deliberação do executivo municipal a que se refere o **facto 29**, é precisamente qualificada “de garantia” a operação realizada através do Protocolo.

Por outro lado, mesmo que inexistisse norma legal proibitiva, não se deixaria de verificar o ilícito face ao disposto no artigo 82º da Lei n.º 169/99, de 21 de novembro (Estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos municipais e das freguesias) que diz que “**Os órgãos das autarquias locais só podem deliberar no âmbito da sua competência e para a realização das atribuições cometidas às autarquias locais**”, sendo evidente que a intervenção dos **D1 a D7** na deliberação do executivo municipal de 31 de maio de 2004 (cfr. **facto 20**), ao assumir o pagamento de juros por parte da CMS, não se revê em nenhuma das alíneas do artigo 64º da Lei n.º 169/99 (competências da câmara municipal).

Nas suas decisões, os eleitos locais têm que justificar o seu enquadramento no âmbito dessas atribuições.

Ora, não resulta existir qualquer norma legal que dê cobertura à conduta dos Demandados, aliás, a Lei das Finanças Locais proíbe-a expressamente, sendo certo que o princípio da legalidade consagrado na Constituição (artigo 266º, n.º 2) e no Código do Procedimento Administrativo (artigo 3º) impõe que a Administração Pública atue em função da competência, ou seja, pode fazer-se apenas aquilo que a lei permite.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Cabe agora analisar se estamos perante a situação de infração financeira reintegratória nos termos do artigo 59º da Lei n.º 98/97, conforme defende o Ministério Público no requerimento inicial, e se há lugar a condenação de qualquer reposição.

Dispõe o n.º 1 do artigo 59º da Lei n.º 98/97 que “**Nos casos de alcance, desvio de dinheiros ou valores públicos e ainda de pagamentos indevidos, pode o Tribunal de Contas condenar o responsável a repor as importâncias abrangidas pela infracção, sem prejuízo de qualquer outro tipo de responsabilidade**”.

E o n.º 4 (resultante das alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto) preceitua que “**Consideram-se pagamentos indevidos para o efeito de reposição os pagamentos ilegais que causarem dano para o erário público, incluindo aqueles que corresponda contraprestação efectiva que não seja adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada actividade**”.

Há que atender, porém, à definição que era dada aos pagamentos indevidos pelo artigo 59º da Lei n.º 98/97 mas na sua redação originária, aplicável no caso sub judice, visto que os factos ocorreram na sua vigência.

Então temos que o n.º 2 do artigo 59º dispunha que “**Consideram-se pagamentos indevidos para o efeito de reposição os pagamentos ilegais que causarem dano para o Estado ou entidade pública por não terem contraprestação efectiva**”, ou seja, consagrava um regime menos exigente para os responsáveis financeiros do que o atual na medida em que não se conforma com qualquer contraprestação mas apenas a que for adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada atividade.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Passaremos então a apreciar se, em função dos factos provados, estão reunidos os pressupostos objetivos da infração pagamentos indevidos, isto é, se estes foram ilegais e causaram dano para a entidade pública por ausência de contraprestação.

A resposta terá que ser afirmativa, já que foram violadas normas legais (n.º 7 do artigo 23º da Lei n.º 42/98, de 6 de agosto, e artigo 82º da Lei n.º 169/99, de 21 de novembro), tendo havido um dano de € 14.917,83 para o erário municipal, correspondente aos juros pagos à CEMG, em absoluta proibição de lei e inexistência de qualquer contraprestação por esse excesso.

Os pagamentos são imputáveis aos **D1** a **D7** (artigos 61º, n.º 1, e 62º, n.º 2, da Lei n.º 98/97), porquanto deliberaram aprovar o Protocolo com a obrigação do pagamento dos juros (cfr. **facto 20**).

Há aqui que realçar a irrelevância da deliberação do executivo municipal de Santarém de 11 de setembro de 2006 a que se refere o **facto 29**, no sentido de atribuir ao CDA um subsídio correspondente ao pagamento de juros garantidos pela CMS através do Protocolo celebrado.

Na verdade, dispunha o n.º 5 do artigo 2º da Lei n.º 42/98 (correspondente atualmente ao n.º 4 do artigo 3º da Lei n.º 2/2007) que “**São nulas as deliberações de qualquer órgão dos municípios e freguesias que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei**” e, no mesmo sentido, dispõe a alínea b) do n.º 2 do artigo 95º da Lei n.º 169/99.

Trata-se, pois, de uma deliberação nula uma vez que teve por objeto autorizar despesa que vimos ser manifestamente ilegal e, logo, não se lhe pode atribuir qualquer efeito, designadamente quanto à deliberação de 31 de maio de 2004 aqui em causa, que pretendia sanar.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Urge discernir, agora, sobre a existência ou não de culpa.

Com efeito, a responsabilidade só ocorre se a ação for praticada com culpa (artigo 61º, n.º 5, da Lei n.º 98/97), a qual é avaliada de acordo com os critérios estabelecidos no artigo 64º da mesma Lei.

Tendo ficado provado que os **D1** a **D7**, relativamente à deliberação a que se refere o **facto 20**, agiram na convicção da legalidade do procedimento (cfr. **facto 31**) é de excluir, à partida, o dolo.

Vejamos, então, se se mostra evidenciada a negligência, ou seja, saber se os Demandados não agiram com o cuidado a que, segundo as circunstâncias concretas, estavam obrigados e eram capazes.

Decorre do princípio da prossecução do interesse público consagrado no artigo 266º da Constituição (e com sede igualmente no artigo 4º do Código do Procedimento Administrativo) o dever da boa administração em toda a atividade da Administração Pública, dever esse que deve ser exercido com respeito do princípio da legalidade (artigos 266º, n.º 2, da Constituição e 3º do Código do Procedimento Administrativo).

Especificamente no que concerne aos eleitos locais, o artigo 4º da Lei n.º 29/87, de 30 de junho (Estatuto dos Eleitos Locais), define quais os seus deveres em matéria de legalidade e direito dos cidadãos e em matéria de prossecução do interesse público, sendo de realçar que é expressamente exigido aos eleitos locais “**observar escrupulosamente as normas legais e regulamentares aplicáveis aos actos por si praticados ou pelos órgãos a que pertencem**”, “**salvaguardar e defender os interesses públicos do Estado e da respectiva autarquia**” e “**respeitar o fim público dos deveres em que se encontram investidos**”.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Por seu lado, dispõe a alínea d) do ponto 2.3.4.2. do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro, que **“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 compromisso, respectivamente”**.

Ou seja, a norma estabelece vários patamares (cativação, assunção, autorização e pagamento) no processamento das despesas, exigindo, em cada um deles, o cumprimento do princípio da legalidade (como diz a norma **“...para além de serem legais”**).

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 bastantes 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.

No caso sub judice verificou-se a inobservância das normas dos artigos 23º, n.º 7, da Lei n.º 42/98, de 6 de agosto, e 82º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, a primeira respeitante a uma proibição fundamental no âmbito das finanças locais (impossibilidade de os municípios concederem garantias pessoais) e a segunda contendo um princípio nuclear no funcionamento quotidiano dos órgãos dos municípios de apenas poderem deliberar no âmbito da sua competência e para a realização das atribuições cometidas às autarquias locais.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Trata-se de normas com muitos anos de vigência no nosso ordenamento jurídico e que não podem ser ignoradas pelos eleitos locais, exigindo-se a estes que que nas suas votações o cumprimento dos princípios (prossecução do interesse público e legalidade) a que estão adstritos.

Quem aceita ou se candidata a determinados cargos tem que estar preparado para os exercer e saber o indispensável do respetivo conteúdo funcional, independentemente da sua formação académica, ou de exercer as funções de Presidente, Vice-Presidente ou Vereador.

Sobre a problemática de assunção de tarefas ou de responsabilidades para as quais o agente não está preparado, diz Figueiredo Dias, em Direito Penal-Parte Geral-Tomo I-Questões Fundamentais-A Doutrina Geral do Crime-Coimbra Editora, pág. 445 **“nestes casos, se bem que uma negligência referida no momento da acção não possa ser comprovada por falta de culpa, todavia aquela deve ser definitivamente afirmada reportando-a ao momento anterior em que o agente assumiu ou aceitou o desempenho, sabendo todavia ou sendo-lhe pelo menos cognoscível, que para tanto lhe faltavam os pressupostos anímicos (espirituais) e/ou corporais necessários”** e acrescenta que **“o que se passa é que a assunção ou aceitação da actividade como tal constitui já uma contradição com o dever objectivo de cuidado referido ao tipo que virá a ser preenchido”**.

Os Demandados não assumem o desconhecimento da lei, discordando sim da qualificação dos factos feita no requerimento inicial, e sendo certo que ficou provado que a CMS possui departamento jurídico (cfr. **facto 34**), tinham facilidade de recorrer ao mesmo em caso de dúvidas, o que parece não ter acontecido aquando da deliberação de 31 de maio de 2004, pois ficou provado (cfr. parte final do **facto 34**) que inexistia qualquer documentação de suporte sobre eventual pedido de parecer prévio ao referido departamento.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

É verdade que ficou provado que “Os D1 a D7, relativamente à deliberação a que se refere o facto 20, agiram na convicção da legalidade do procedimento...” (facto 31), o que, como atrás se referiu exclui o dolo, mas de modo algum exclui a negligência, como de resto é jurisprudência uniforme deste Tribunal em casos idênticos, mostrando-se de toda a pertinência referenciar a seguinte jurisprudência:

“Estando em causa, nas decisões que consubstanciam os ilícitos praticados, não aspectos menores ou detalhes insignificantes mas a substância e o núcleo das matérias sobre que havia de decidir, tratando-se, por outro lado, não de aplicar normas erráticas, de difícil indagação ou susceptíveis de suscitarem especiais aporias hermenêuticas, mas normas que era suposto deverem ser conhecidas e cabalmente executadas por pessoas colocadas nas posições funcionais dos agentes e com a experiência que detinham, tendo, além disso, descurado a consulta da estrutura jurídica de apoio de que poderiam servir-se, há fundamento para concluir pela existência de culpa.”

(Acórdão n.º 02/07, de 16-05-2007, in Revista do Tribunal de Contas, n.º 48).

“A própria circunstância de não terem consciência de que estavam a violar disposições legais e a cometer infracções, quando são pessoas investidas no exercício de funções públicas com especiais responsabilidades no domínio da gestão dos recursos públicos, sujeitos a uma disciplina jurídica específica, não pode deixar de merecer um juízo de censura.”

(Acórdão n.º 03/07, de 27-06-2007, in www.tcontas.pt).

“Especificamente no que concerne aos eleitos locais, o artº 4º da Lei n.º 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.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

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.”

(Acórdão n.º 02/08, de 13-03-2008, in Revista do Tribunal de Contas n.º 49).

“Em síntese: a questão concreta da ilicitude do procedimento de adjudicação directa não se revelava discutível e controvertida e, por isso, merece censura a alegada convicção da legalidade.

O argumento de que os Demandados decidiram de acordo com as informações e pareceres dos Serviços não releva.

Na verdade, e como é jurisprudência uniforme do Plenário da 3ª Secção, quem repousa na passividade ou nas informações dos Técnicos para se justificar de decisões ilegais esquece que a boa gestão dos dinheiros públicos não se compatibiliza com argumentários de impreparação técnica para o exercício de tais funções.”

(Acórdão n.º 04/09, de 26-10-2009, in www.tcontas.pt).

Ora, os **D1** a **D7** deliberaram aprovar o Protocolo que originou o pagamento indevido de juros sem que previamente se esforçassem minimamente para apurar se a sua decisão se justificava e era legal, exorbitando da competência que lhes estava atribuída por lei, desleixando, assim, no dever que lhes incumbia de certificar se a decisão era conforme à lei, descurando a sua responsabilidade.

Se o fizessem, facilmente concluiriam sobre a impossibilidade de aprovação do Protocolo, por violação de uma norma da Lei das Finanças Locais, e que agiam exorbitando das competências conferidas às câmaras municipais pelo artigo 64º da Lei n.º 169/99.

Exigia-se-lhes, pois, outra conduta, designadamente pedido de parecer ao departamento jurídico, caso entendessem que a situação precisasse de clarificação



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

em termos de fundamentação de direito, fundamentação esta que pura e simplesmente inexistente na deliberação de 31 de maio de 2004 (cfr. **facto 20**).

Nestas circunstâncias, é manifesto que os **D1** a **D7** atuaram de forma censurável, pois não agiram com o cuidado exigível, respetivamente a um Presidente e Vereadores de Câmara Municipal prudentes na gestão dos dinheiros públicos e, logo, considera-se culposa a sua conduta, e dá-se por verificada, a título de negligência, a infração de pagamentos indevidos prevista no artigo 59º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na versão originária (correspondente ao artigo 59º, n.ºs 1 e 4, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto).

O Ministério Público pediu a condenação dos **D1** a **D7** na reposição de € 29.361,77 e juros de mora legais.

Porém, conforme atrás se referiu, o montante pago de forma ilegal e indevida atinge € 14.917,83, pelo que é este o relevante, sendo apenas neste montante procedente o pedido do Ministério Público, com base no preceituado no artigo 59º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 98/97, na versão originária (59º, n.ºs 1 e 4, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto).

Dispõe o n.º 2 do artigo 64º da Lei n.º 98/97 que “**Quando se verifique negligência, o Tribunal pode reduzir ou relevar a responsabilidade em que houver incorrido o infractor, devendo fazer constar da decisão as razões justificativas da redução ou da relevação**” e o n.º 6 do artigo 65º da mesma Lei, na versão originária, aqui aplicável (n.º 7 do artigo 65º na redação dada pela Lei n.º 35/2007, de 13 de agosto), que “**O Tribunal de Contas pode, quando não haja dolo dos responsáveis, converter a reposição em pagamento de multa de montante pecuniário inferior, dentro dos limites dos n.ºs 2 e 3**”.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Os **D4** a **D7** eram Vereadores sem pelouro atribuído e apenas se deslocavam à Câmara Municipal para as reuniões do executivo camarário que ocorriam com periodicidade quinzenal, à segunda-feira, sendo-lhes facultada a documentação atinente às reuniões na quinta-feira anterior (cfr. **facto 33**).

Para além desta circunstância, e em comum com os restantes Demandados (**D1** a **D3**), não tinham formação jurídica (cfr. **facto 32**), depararam com o facto de subsídios atribuídos em 29-09-2003, 15-12-2003 e 8-03-2004 ao CDA pela CMS estarem por pagar (cfr. **factos 14, 16, 17 e 18**), sendo que o montante de € 98.624,23 (comparticipação da CMS nas despesas de arrelvamento do campo de futebol do CDA) já estava prometido desde 20-12-2001 (cfr. **factos 4, 6 e 12**), tendo, o CDA, por ofício de 23-05-2003, solicitado à CMS o pagamento de tal montante atendendo que o empreiteiro exigiu-lhe o pagamento da importância de € 192.199,57 correspondente aos trabalhos da empreitada sob pena de procedimento judicial (cfr. **factos 10 e 13**) e o CDA carecia de meios financeiros para pagar as despesas realizados pelo empreiteiro, não detendo a CMS liquidez imediata para os pagamentos (cfr. **facto 19**).

Tais circunstâncias, que, aliás, influenciaram fortemente a conduta dos Demandados, a que acresce o facto de não lhes serem conhecidos antecedentes no âmbito de responsabilidade financeira (cfr. **facto 31**), desenvolvem-se num quadro que traduz uma ilicitude do facto e da culpa de facto diminutas.

Assim, quanto aos **D4** a **D7**, atendendo muito em particular ao facto de terem exercido funções de Vereadores sem pelouro, deslocando-se à Câmara Municipal apenas para participar nas reuniões com periodicidade quinzenal, entende-se que se justifica a relevação da responsabilidade ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 64º da Lei n.º 98/97.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

No que concerne aos **D1** a **D3** entende-se que se justifica converter a reposição no pagamento das seguintes multas:

D1: multa de € 1.800,00 (mil e oitocentos euros), tendo particularmente em conta o seu vencimento e a sua qualidade de Presidente, e daí os seus poderes de superintendência nos serviços (artigo 72º da Lei n.º 169/99) e o facto de ter presidido à reunião onde foi deliberado aprovar o Protocolo, competindo-lhe especiais deveres no cumprimento da legalidade e regularidade das deliberações (artigo 68º, n.º 1, alínea q), na redação dada pela Lei n.º 5-A/2012, de 11 de janeiro).

D2 e **D3:** multa de 1.000,00 (mil euros) a cada um deles, tendo particularmente em conta os respetivos vencimentos à data dos factos.

B) DO MUNICÍPIO DE AVEIRO

Neste capítulo, o Ministério Público, no requerimento inicial, imputa aos **D8** a **D14** a prática de uma infração financeira reintegratória, p. e p. nos termos do artigo 59º, n.ºs 4 e 6, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, pelo facto de o **D8** ter subscrito uma “Carta de Conforto” e entregue ao Banco Espírito Santo (BES) como garantia de uma dívida da Companhia Voluntária de Salvação Pública Guilherme Gomes Fernandes – Bombeiros Novos (BN) junto do BES na sequência de um financiamento de uma compra de uma grua, assumindo a Câmara Municipal de Aveiro (CMA) o pagamento das prestações do financiamento, e ainda pelo facto dos **D8** a **D14** terem deliberado, em 23-05-2005, um aditamento a um anterior Protocolo, pelo qual a CMA assume o pagamento do capital e juros ainda em falta no empréstimo concedido pelo BES aos BN, considerando que foi violado o n.º 7 do artigo 23º e o n.º 2 do artigo 24º da Lei n.º 42/98, de 6 de agosto, pedindo, em consequência, a condenação da quantia de € 408.154,14 (correspondente aos



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

montantes despendidos pela CMA), sendo € 273.959,95 da responsabilidade individual do **D8** e o restante dos **D8** a **D14** solidariamente, a que acresce os juros de mora legais.

Ou seja, o Ministério Público formula dois pedidos, um, relativamente ao **D8** individualmente, com fundamento numa “Carta de Conforto” remetida ao BES, e outro, relativamente aos **D8** a **D14**, com fundamento na deliberação de 23-05-2005.

Ora, da análise da factualidade dada como provada, resulta o seguinte:

Inicialmente, em reunião do executivo da CMA de 13 de setembro de 2001, foi aprovado um protocolo de colaboração financeira entre a CMA e os BN, com o objetivo da comparticipação por parte da Autarquia nas despesas resultantes da aquisição pelos BN de uma grua de 3 eixos, cifrando-se em 82 milhões e 718 mil escudos, em 20 prestações trimestrais, sendo intenção habilitar os BN com a totalidade dos montantes necessários ao pagamento do preço do equipamento, incluindo os encargos financeiros subjacentes ao contrato de mútuo a celebrar entre os BN e o BES para obtenção do financiamento para a aquisição do equipamento (cfr. **factos 38, 39, 40 e 75**).

Porém, o **D8** tentou sensibilizar os BN para a possibilidade de também angariarem por outras vias os meios financeiros necessários à aquisição do equipamento, por forma a diminuir o dispêndio a suportar pelo erário municipal (cfr. **facto 76**).

Então, por fax de 08-10-2001 dirigido ao BES, o Chefe da Divisão Económico-Financeira da CMA informou que era intenção da CMA apoiar financeiramente a aquisição de uma grua por parte dos BN, pretendendo-se protocolar um montante total de 55.000.000\$00, referente a 73% do investimento total cifrado em 75.106.500\$00 e que, para a parte remanescente, a autarquia, caso o BES o exija, assinará uma carta de conforto, devendo a minuta ser apresentada pelo BES,



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

garantindo assim a restante comparticipação financeira do total do serviço de dívida necessário à celebração do empréstimo (cfr. **factos 41 e 42**).

Em resposta ao fax, o BES enviou à CMA, em 25-10-2001, o expediente a que se refere a documentação de fls. 117 a 120 da Pasta 5 do Volume I do PA, enviando designadamente uma ficha técnica do financiamento bancário em que se exige : “ 1. *Entrega ao BES de cópia autenticada pelo Município do Protocolo celebrado com os Bombeiros Novos de Aveiro, onde conste expressamente o compromisso referente à verba comparticipada; 2. Carta conforto da Câmara Municipal de Aveiro, dirigida ao BES, a assumir os seguintes compromissos: a) Transferência periódica, para a conta que o Mutuário abrir junto do BES, das verbas no âmbito da comparticipação protocolada, por forma a que as mesmas se encontrem disponíveis para o pontual cumprimento da parte do serviço de dívida correspondente; b) Em caso de incumprimento por parte dos BNA relativamente à verba remanescente não objecto de comparticipação, a Câmara garantirá, também, os encargos decorrentes da correspondente parcela do serviço de dívida, autorizando o BES, nessa eventualidade, a debitar automaticamente a conta da Câmara” (cfr. **facto 44**).*

Foi neste contexto que, em sessão da CMA de 8 de novembro de 2001, os **D8** a **D10** e mais 5 Vereadores deliberaram, por unanimidade, retificar a deliberação tomada em 13 de Setembro de 2001, no sentido de a comparticipação financeira da Câmara Municipal nas despesas resultantes da aquisição da grua passar a ser no montante de cinquenta e seis milhões cento e oitenta e oito mil e setecentos e trinta e um escudos, a pagar em treze prestações trimestrais (cfr. **facto 45**), tendo o protocolo definitivo sido celebrado no dia seguinte, outorgando o **D8** em representação da CMA, e os BN sido representados pelo Presidente da Direção, ficando a constar da cláusula segunda a comparticipação financeira no montante de 56.188.731\$00, a prestar em 13 sucessivas prestações trimestrais, de acordo com o plano de pagamentos do serviço de dívida apresentado pelos BN, sendo a



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

primeira paga em fevereiro de 2002 (cfr. **factos 46 e 48**), e em 12 de novembro de 2001 foi celebrado contrato de mútuo entre o BES e os BN, até ao montante máximo de 75.106.500\$00, equivalente a Euros 374.629,64, definindo a cláusula 4ª os juros devidos e a 5ª o reembolso do capital e o n.º 3 da cláusula 7ª estipula que *“Previamente à utilização do financiamento, o Cliente faz entrega ao BES de carta de conforto assinada pelo Município de Aveiro”* e o n.º 1 da mesma cláusula diz que *“Para garantia do bom pagamento de todas as responsabilidades que advêm para o Cliente do não cumprimento pontual e integral de qualquer obrigação para ele resultante do presente contrato, nomeadamente, e entre outras, o reembolso do capital, o pagamento de juros remuneratórios e moratórios, despesas judiciais e extrajudiciais, honorários de advogados e custas...”* (cfr. **factos 50, 51 e 52**), tendo a Carta de Conforto, subscrita pelo **D8**, sido enviada pela CMA ao BES em 19 de novembro de 2001, constando da mesma que o Município de Aveiro tomou conhecimento das condições do financiamento concedido aos BN, concordando com o mesmo e confirma o Protocolo de 9 de novembro de 2001 celebrado com os BN, no qual assume expressamente o compromisso de suprir, até ao montante de 56.188.731\$00, os encargos decorrentes do serviço de dívida subjacente ao contrato de mútuo e que, para o efeito, transferirá para a conta de depósitos à ordem dos BN junto do BES com o NIB n.º 000702300029931000523 de modo a estar disponível em cada data trimestral de vencimento, a parcela de serviço da dívida que lhe cabe em responsabilidade no âmbito do compromisso protocolado, e confirma, no que respeita à verba remanescente de serviço de dívida não contemplada no Protocolo, que em caso de incumprimento por parte dos BN, o Município garantirá o integral cumprimento da mesma, autorizando o débito na sua conta de depósitos à ordem junto do BES com o NIB n.º 000702300023086000650, pela importância correspondente (cfr. **facto 53**), sendo certo que ficou igualmente provado que aquando da deliberação de 8 de novembro de 2001 ficaram os membros da Vereação cientes de que poderia tratar-se de uma deliberação meramente transitória, porque fundada num pressuposto que, não se verificando,



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

poderia determinar que o apoio financeiro à aquisição do equipamento tivesse lugar pela totalidade do seu valor (cfr. **facto 77**).

Em consequência do Protocolo celebrado em 9 de Novembro de 2001, entre 25 de maio de 2002 e 24 de fevereiro de 2005, a CMA emitiu 13 ordens de pagamento, no montante global de € 273.959,95, sendo que a importância de € 30.446,90 correspondeu a juros do serviço da dívida (cfr. **facto 61**).

Ora, é precisamente esse montante de € 273.959,95 que o Ministério Público, a título de pagamentos indevidos, reclama do **D8**, com fundamento na Carta de Conforto.

O certo, porém, é que a CMA efetuou tais pagamentos não com base na Carta de Conforto mas sim em função da deliberação de 8 de novembro de 2001, oportunamente exigida pelo BES (cfr. **facto 44**), apresentando-se a Carta de Conforto exclusivamente como mera garantia caso não fossem satisfeitas as obrigações assumidas.

Nunca tendo sido accionado pelo BES qualquer procedimento contra o Município ao abrigo da Carta de Conforto visto que os pagamentos assumidos foram sempre satisfeitos.

Ou seja, o fundamento da ação teria que assentar na deliberação do executivo municipal de 8 de novembro de 2001, pois aí é que é assumido pela autarquia o pagamento das 13 prestações da dívida dos BN.

Assim não aconteceu e, logo, não pode, à partida, o fundamento invocado pelo Ministério Público (Carta de Conforto) responsabilizar o **D8** pelo pedido de € 273.959,95, a título de pagamentos indevidos.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Na verdade, resulta do artigo 90º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, como requisitos do requerimento inicial, a necessidade do “pedido e a descrição dos factos e das razões de direito em que se fundamenta” e o Código Processo Civil (CPC), aqui aplicável por força da alínea a) do artigo 80º da Lei n.º 98/97, logo no n.º 1 do artigo 3º, diz que “o Tribunal não pode resolver o conflito de interesses que a acção pressupõe sem que a resolução lhe seja pedida por uma das partes e a outra seja devidamente chamada para deduzir oposição”, cabendo às partes alegar os factos que integram a causa de pedir (artigo 264º, n.º 1), e só nestes pode o juiz fundar a decisão, sem prejuízo do disposto nos artigos 514º e 665º (artigo 264º, n.º 2), e, citado o réu, a instância deve manter-se a mesma quanto às pessoas, ao pedido e à causa de pedir, salvas as possibilidades de modificação consignadas na lei (artigos 268º e 481º, alínea b)), não podendo o juiz ocupar-se senão das questões suscitadas pelas partes (artigo 660º, n.º 2) e a sentença não pode condenar em quantidade superior ou em objecto diverso do que se pedir (artigo 661º, n.º 1).

Ora, o não cumprimento dos preceitos legais acabados de referir, determinam a nulidade da sentença, pois, dispõe o n.º 1 do artigo 668º que é nula a sentença quando: **“d) O juiz deixe de pronunciar-se sobre questões que devesse apreciar ou conheça de questões de que não podia tomar conhecimento; e) O juiz condene em quantidade superior ou em objecto diverso do pedido”**.

Pelo exposto, não é possível, nesta sede, alterar o fundamento do pedido do Ministério Público (Carta de Conforto), pelo que o **D8** terá que ser absolvido, nesta parte, visto que não foi tal Carta que determinou os pagamentos.

Quanto ao segundo pedido do Ministério Público, a condenação dos **D8** a **D14** na reposição de € 134.194,19, acrescida de juros de mora legais, com fundamento na deliberação de 23 de maio de 2005, há que ter em conta a seguinte factualidade dada como provada:



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Em 3 de janeiro de 2005, os BN dirigiram uma carta à CMA (surgindo o dia 16-05-2005 como data de entrada na CMA) fazendo constar quanto ao contrato de mútuo celebrado entre os BN e o BES que não tendo possibilidades para satisfazer as 7 prestações ainda em falta, e que vão para além do montante 56.183.731\$00 fixado no Protocolo de 09-11-2001, e considerando o compromisso assumido pela CMA de pagar o remanescente em caso de incumprimento por parte dos BN solicitam a confirmação de tal compromisso (cfr. **facto 55**).

Na reunião ordinária da CMA de 23 de maio de 2005, presidida pelo **D8**, e com a participação dos **D9** a **D14** e mais dois vereadores, foi deliberar aprovar, por unanimidade, a minuta de Aditamento ao Protocolo celebrado entre a CMA e os BN (cfr. **facto 59**), minuta que apresentou a seguinte justificação: “A *Primeira Outorgante comprometeu-se a participar com o valor de 56.188.731\$00, hoje equivalente a € 280 268,21, para as despesas resultantes da aquisição, pela Segunda Outorgante, duma Grua de três eixos, necessária para acudir a situações de emergência e sinistro no distrito de Aveiro. 2. A referida participação foi prestada à Segunda Outorgante em 13 prestações trimestrais de valor decrescente, de acordo com o plano de pagamento que se encontra em anexo ao Protocolo, tendo sido a última prestação liquidada no dia 1 de Março do corrente ano. 3. Em 12 de Novembro de 2001, com o objectivo de obter financiamento para a aquisição da referida Grua, a Segunda Outorgante celebrou com o Banco Espírito Santo um Contrato de Mútuo sob a forma de abertura de crédito a prazo fixo disponibilizado em conta crédito. 4. Nos termos daquele contrato, o Banco Espírito Santo comprometeu-se a disponibilizar à Segunda Outorgante o montante máximo de 75 106 500\$00, hoje equivalente a € 3740629,64, obrigando-se esta a reembolsar aquele valor em prestações trimestrais iguais e sucessivas de 3 755 315\$00 cada, equivalente a € 18 731,48 acrescidas de juros a uma taxa correspondente à Euribor a três meses, acrescida de 0.75 percentuais. 5. A primeira Outorgante garantiu, mediante Carta de Conforto enviada ao Banco Espírito Santo em 19 de Novembro de 2001, o pagamento, pela Segunda Outorgante, do remanescente da dívida não*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

contemplada no Protocolo. 6. A Segunda Outorgante cumpriu, até à data, as obrigações decorrentes do referido Contrato de Mútuo celebrado com o Banco Espírito Santo, estando por liquidar 7 prestações trimestrais, a primeira das quais com vencimento no dia 27 de Maio do corrente ano. 7. Tendo em conta que a Segunda Outorgante não tem meios económicos que lhe permitam suportar o pagamento das prestações em falta, bem como a obrigação assumida pela Primeira Outorgante perante o Banco Espírito Santo no sentido de garantir o pagamento o pagamento das mesmas e considerando os objectivos subjacentes à celebração do Protocolo, a Primeira Outorgante compromete-se, pelo presente, a financiar o remanescente do preço da aquisição da Grua” (cfr. **facto 57**), apresentando a minuta três cláusulas, dispondo a primeira que “Pelo presente acordo, a Primeira Outorgante participará com o valor total de € 131 120,36, acrescido de juros a uma taxa correspondente à Euribor a três meses, acrescida de 0.75 percentuais, que será entregue à Segunda Outorgante em 7 prestações trimestrais, cada uma no valor de € 18 731,48, correspondente ao capital, acrescido de juros nos termos supra referidos, sendo os juros correspondentes ao trimestre em curso no valor de 2,886%”, a segunda cláusula estipula que “A primeira prestação será paga até ao dia...de Maio dos corrente ano e as restantes até ao dia 20 dos meses correspondentes” e a terceira cláusula diz que “O presente Aditamento ao Protocolo produz efeitos a partir da data da sua assinatura” (cfr. **facto 58**).

O Aditamento ao Protocolo foi celebrado em 27 de maio de 2005, tendo a CMA sido representada pelo **D8** e os BN pelo Presidente da Direção (cfr. **facto 60**).

Na sequência do Aditamento ao Protocolo, entre 27 de maio de 2005 e 22 de novembro de 2006, a CMA emitiu 8 ordens de pagamento, perfazendo o montante global de € 135.194,19, sendo que a importância de € 4.079,11 se reporta a juros (cfr. **facto 62**).



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Quanto ao montante equivalente ao capital, € 131.115,08, desde já se avança que havia cobertura legal para a sua concessão aos BN.

Com efeito, os municípios dispõem de atribuições no âmbito da proteção civil (artigo 13º, alínea j), da Lei n.º 159/99, de 14 de setembro) e a alínea c) do artigo 25º da referida Lei confere competência aos órgãos municipais relativamente ao apoio na aquisição de equipamentos para bombeiros voluntários, sendo certo que o equipamento em causa inexistia no Distrito de Aveiro, mostrando-se essencial em operações na água a partir das margens (Aveiro encontra-se em zona lagunar) e em operações de socorro e/ou de combate ao fogo nos pisos mais elevados dos edifícios (cfr. **factos 71 e 73**).

Por seu lado, dispõe o artigo 64º, n.º 4, alínea b), que compete à câmara municipal **“Apoiar ou participar, pelos meios adequados, no apoio a actividades de interesse municipal, de natureza social, cultural, desportiva, recreativa ou outra”**.

Assim sendo, por falta do requisito da ilegalidade do pagamento, terá, nesta parte, que improceder o pedido do Ministério Público.

Resta apreciar a questão dos juros pagos (€ 4.079.11).

Verificou-se que, para a concessão do apoio aos BN para a aquisição da grua, a CMA envolveu-se no contrato de mútuo celebrado entre os BN e o BES com vista ao financiamento de tal aquisição.

Envolvimento que consistiu não só em assumir o pagamento do capital e dos juros (56.188.731\$00 na sequência da deliberação de 8 de novembro de 2001 e € 135.194,19 na sequência da deliberação de 23 de maio de 2005) mas também na



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

prestação de garantia através da entrega de uma carta de conforto (cf. **factos 38, 41, 42, 44, 45, 46, 47, 48, 50, 51, 52, 53, 55, 57, 58, 59, 60, 61 e 62**).

Na verdade, numa primeira fase, o contrato de mútuo só foi possível pelo facto de a CMA apresentar junto do BES o Protocolo celebrado com os BN a constar o compromisso referente à verba comparticipada e o envio da Carta de Conforto a assumir o compromisso das transferências para a conta do mutuário dos montantes protocolados e a garantia de pagamento dos encargos da verba remanescente não objeto de comparticipação (cfr. **factos 44 e 52**), verba esta que veio a ser assumida, numa segunda fase, pela deliberação de 23 de maio de 2005 (cfr. **factos 56 a 59**).

Ou seja, no contrato de mútuo, a CMA assumiu efetivamente perante o BES todas as obrigações advenientes para o mutuário formalmente constituído (os BN), substituindo-se a este, pelo que configura-se aqui a contração de um autêntico empréstimo por parte da CMA, o que implicou que o BES, entre 23 de janeiro de 2002 e 29 de agosto de 2006, tenha enviado para a CMA toda a documentação referente ao mesmo (cfr. **facto 54**), empréstimo que foi feito por 20 prestações trimestrais (as 13 primeiras de fevereiro de 2002 a fevereiro de 2005 e as restantes entre maio de 2005 e novembro de 2006 (cfr. **factos 39, 45, 48, 50, 51, 59, 60, 61 e 62**), pelo que deve ser considerado de médio prazo (artigo 24º, n.º 1 e 2, da Lei n.º 42/98, correspondente ao artigo 38º, n.º 2, da Lei n.º 2/2007).

Disponha o artigo 24º, n.º 2, da Lei n.º 42/98 que “**Os empréstimos a médio e longo prazos podem ser contraídos para aplicação em investimentos ou ainda para proceder ao saneamento ou ao reequilíbrio financeiro dos municípios**”.

A atual Lei das Finanças Locais (Lei n.º 2/2007), em idêntico sentido, dispõe no artigo 38º, n.º 4, que “**Os empréstimos a médio e longo prazos podem ser contraídos para aplicação em investimentos, os quais devem estar**



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

devidamente identificados no respectivo contrato, ou ainda para proceder ao saneamento ou ao reequilíbrio financeiro dos municípios”.

Sobre o conceito de investimentos referido no artigo 38º, n.º 4, da Lei n.º 2/2007, tem toda a pertinência transcrever as seguintes considerações do Acórdão n.º 19/2012, de 12 de Junho, da 1ª Secção, deste Tribunal, proferido no Processo n.º 443/2012:

“Para a decisão do caso em apreço importa, pois, estabelecer os limites daquilo que pode ser considerado um investimento para efeitos do n.º 4 daquele artigo 38.º e que, conseqüentemente, pode ser abrangido por esse preceito.

Devemos ter presente que estamos perante legislação financeira, que o endividamento está consagrado como um instrumento de financiamento dos orçamentos públicos, que um empréstimo titula uma receita pública, a qual se destina, por sua vez, ao financiamento de despesas públicas, todas incluídas nos orçamentos municipais.

Assim, e mesmo que fosse abstractamente possível interpretar a norma em causa e o conceito de investimento nela referido com recurso ao senso comum ou apelando a conceitos teóricos sobre o mesmo, porque estamos perante normas de direito financeiro devemos sim fazer apelo aos conceitos e às normas que subjazem à elaboração e execução dos orçamentos públicos.

Para além do que se dispõe na Lei das Finanças Regionais e, por força do n.º 1 do seu artigo 4.º, na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), encontramos as necessárias regras no POCAL e no Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, que estabelece o regime jurídico dos códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas.

De acordo com estes diplomas, os empréstimos a longo prazo são passivos financeiros, classificados como receitas de capital dos orçamentos públicos.

Nos termos do ponto 2.3.1. do POCAL, as autarquias devem discriminar, nos seus planos plurianuais de investimentos, os projectos e acções que impliquem despesas orçamentais a realizar por investimentos. Deste modo parece claro que,



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

para a qualificação de um investimento como tal, se apela aos critérios de classificação das correspondentes despesas orçamentais.

E quer de acordo com o POCAL quer nos termos do classificador económico constante do Decreto-Lei n.º 26/2002, as rubricas de Investimentos inserem-se nas despesas de capital, onde também se inserem, de forma autónoma, as Transferências de capital.

De acordo com as respectivas Notas Explicativas, para efeitos do referido classificador, as despesas de investimento compreendem exclusivamente as despesas com a aquisição e reparação dos bens que contribuam para a formação de “capital fixo”, constituído pelos bens duradouros detidos e utilizados pela entidade para a produção de bens ou serviços.

O conceito de investimento nesta acepção pode, ainda, ser ligado às operações registadas nas contas da Classe A do POCAL, relativa a Imobilizações. Também nos termos das respectivas Notas Explicativas, esta classe inclui os bens detidos com continuidade e que não se destinem a ser vendidos ou transformados no decurso normal das operações da entidade, quer sejam da sua propriedade, incluindo os bens do domínio público, quer estejam em regime de locação financeira.

Vemos, assim, que o conceito financeiro, orçamental e contabilístico de investimento está ligado ao conceito de activo imobilizado da própria entidade e, mesmo quando se possa reportar a bens que não sejam da sua propriedade, envolve necessariamente que sejam bens por si utilizados no desenvolvimento da sua actividade própria.

Por outro lado, nas despesas de capital autonomizam-se, relativamente aos investimentos, as transferências de capital, as quais, também nos termos das notas explicativas pertinentes, compreendem as importâncias a entregar a quaisquer organismos ou entidades para financiar despesas de capital da entidade recebedora, sem que tal implique, da sua parte, qualquer contraprestação directa para com o organismo dador. Nos termos das notas explicativas do POCAL, refere-



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

se expressamente que estas importâncias são retiradas do rendimento corrente da autarquia.

Constata-se ainda no POCAL que as transferências de capital concedidas são contabilisticamente registadas como custos e perdas extraordinárias nas contas da Classe 6 (Custos e Perdas).

Destas regras resulta, então, claro que, em termos financeiros, orçamentais e contabilísticos, só podem ser consideradas como despesas de investimento aquelas que as autarquias destinem à aquisição ou reparação de bens duradouros por si detidos ou por si utilizados na sua actividade.

E resulta ainda que as despesas que as autarquias pretendam fazer para financiar despesas de capital de outras entidades são consideradas como transferências de capitais, e consequentemente, como custos ou perdas, e não como investimentos.

Ora, como vimos, o n.º 4 do artigo 38.º da Lei das Finanças Locais só admite contratação de empréstimos para financiar despesas de investimento, donde se deve concluir que essa contratação não é admitida para financiar despesas com transferências de capital.

A mesma conclusão é confirmada pela circunstância de o POCAL referir expressamente que as transferências são retiradas do rendimento corrente das autarquias. Ora, como já acima referimos, os empréstimos de longo prazo não são receitas correntes, mas sim receitas de capital.

Conforme bem ressalta da matéria de facto acima exposta, o empréstimo em causa destina-se a financiar uma obra alheia à autarquia, desenvolvida por uma entidade privada e que será propriedade dessa entidade privada”.

Concordamos inteiramente com o teor das considerações acabadas de transcrever.

No caso em apreço, tratou-se de um investimento para aquisição de um equipamento para uma entidade distinta da CMA, os BN, pelo que qualquer apoio não poderia ser feito com base em verbas com recurso a empréstimos municipais.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Assim, a deliberação de 23 de maio de 2005 dos **D8** a **D14** em que decidem aprovar a minuta de Aditamento ao Protocolo, pelo qual é assumida a comparticipação de € 131.120,36 e juros a pagar em 7 prestações trimestrais (cfr. **factos 56 a 59**), violou o disposto no artigo 24º, n.º 2, da Lei n.º 42/98, pelo que se mostra ilegal o pagamento de juros que originou, no montante de € 4.079,11 (cfr. **facto 62**).

Na verdade, o n.º 2 do artigo 24º da Lei n.º 42/98 só permite a contração de empréstimos a médio e longo prazos para aplicação em investimentos ou ainda para proceder ao saneamento ou ao reequilíbrio financeiro dos municípios, sendo de ter em conta que, conforme já se referiu acima, os investimentos têm que se reportar a aquisições para a autarquia e não para terceiros.

Por outro lado, e independentemente de tal norma, não se deixaria de verificar o ilícito face ao disposto no artigo 82º da Lei n.º 169/99, de 21 de novembro, que, conforme já referido em **III-A**), determina que os órgãos das autarquias locais só podem deliberar no âmbito da sua competência e para a realização das atribuições cometidas às autarquias locais, sendo evidente que a intervenção dos **D8** a **D14** na deliberação do executivo municipal de 23 de maio de 2005, ao assumir o pagamento de juros por parte da CMA (cfr. **factos 56 a 59**), não se revê em nenhuma das alíneas do artigo 64º da Lei n.º 169/99 (competências da câmara municipal).

Nas suas decisões, os eleitos locais têm que justificar o seu enquadramento no âmbito dessas atribuições.

Ora, não existe qualquer norma legal que dê cobertura à conduta dos Demandados, aliás, a Lei de Finanças Locais não lhe permite, sendo certo que o princípio da legalidade consagrado na Constituição (artigo 266º, n.º 2) e n Código



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

do Procedimento Administrativo (artigo 3º) impõe que a Administração Pública atue em função da competência, ou seja, pode fazer-se apenas aquilo que a lei permite.

Cabe agora analisar se estamos perante a situação de infração financeira reintegratória, conforme defende o Ministério Público no requerimento inicial, e se há lugar a condenação de qualquer reposição, pelo que passaremos a apreciar se, em função dos factos provados, estão reunidos os pressupostos objetivos da infração, isto é, se os pagamentos foram ilegais e causaram dano para a entidade pública por ausência de contraprestação.

A resposta terá que ser afirmativa, já que foram violadas normas legais (n.º 2 do artigo 24º da Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto, e artigo 82º da Lei n.º 169/99, de 21 de novembro), tendo havido um dano de € 4.079,11 para o erário municipal, correspondente aos juros pagos, em absoluta proibição da lei e inexistência de qualquer prestação por esse excesso.

Os pagamentos são imputáveis aos **D8** a **D14** (artigos 61º, n.º 1, e 62º, n.º 2, da Lei n.º 98/97) porquanto deliberaram aprovar o Aditamento ao Protocolo com a obrigação de pagamento de juros (cfr. **factos 56** a **59**).

Urge discernir, agora, sobre a existência ou não de culpa.

Tendo ficado provado que os **D8** a **D14** nas deliberações em que participaram agiram na convicção da legalidade do procedimento (cfr. **facto 63**) é de excluir, à partida, o dolo.

Vejamos, então, se se mostra evidenciada a negligência, ou seja, saber se os Demandados não agiram com o cuidado a que, segundo as circunstâncias concretas, estavam obrigados e eram capazes.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Dão-se aqui por reproduzidas as considerações feitas em **III-A)** sobre o princípio da prossecução do interesse público, o dever da boa administração em toda a atividade da Administração Pública, os deveres dos eleitos locais em matéria de legalidade e prossecução do interesse público, a alínea d) do ponto 2.3.4.2. do POCAL e o dever do Presidente, nas reuniões da Câmara Municipal, dirigir os trabalhos e assegurar o cumprimento das leis e a regularidade das deliberações.

No caso sub judice verificou-se a inobservância das normas dos artigos 24º, n.º 2, da Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto, e 82º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, a primeira respeitante a uma definição fundamental sobre os casos em que os municípios podem recorrer a empréstimos e a segunda contendo um princípio nuclear no funcionamento quotidiano dos órgãos dos municípios de apenas poderem deliberar no âmbito da sua competência e para a realização das atribuições cometidas às autarquias locais.

Trata-se de normas com muitos anos de vigência no nosso ordenamento jurídico e que não podem ser ignoradas pelos eleitos locais.

Conforme já se referiu, quem aceita ou se candidata a determinados cargos tem de estar preparado para os exercer e saber o indispensável do respetivo conteúdo funcional, independentemente da sua formação académica, ou de exercer as funções de Presidente, Vice-Presidente ou Vereador.

Os Demandados não assumem o desconhecimento da lei, discordando sim da qualificação dos factos feita no requerimento inicial.

Dão-se aqui por reproduzidas todas as referências feitas em **III-A)** à jurisprudência deste Tribunal relativamente a ilícitos praticados com negligência.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Os **D8** a **D14** deliberaram aprovar o Aditamento ao Protocolo que originou o pagamento indevido de juros sem que previamente se esforçassem minimamente para apurar se a sua decisão se justificava e era legal, exorbitando da competência que lhes estava atribuída por lei, desleixando, assim, no dever que lhes incumbia de certificar se a decisão era conforme à lei, descurando a sua responsabilidade.

Se o fizessem, facilmente concluiriam sobre a impossibilidade de aprovação do Aditamento ao Protocolo, por violação de uma norma da Lei das Finanças Locais, e que agiam exorbitando das competências conferidas às câmaras municipais pelo artigo 64º da Lei n.º 169/99.

Exigia-lhes, pois, outra conduta, designadamente fundamentando, em termos de direito, o deliberado, sendo certo que a minuta que lhes foi apresentada com os termos do Aditamento ao Protocolo não avançou tal tipo de fundamentação, alinhavando apenas factos (cfr. **factos 56 a 59**).

Nestas circunstâncias, é manifesto que os **D8** a **D14** atuaram de forma censurável, pois não agiram com o cuidado exigível, respetivamente a um Presidente e Vereadores de Câmara Municipal prudentes na gestão de dinheiros públicos e, logo, considera-se culposa a sua conduta, e dá-se por verificada, a título de negligência, a infração de pagamentos indevidos prevista no artigo 59º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na versão originária (correspondente ao artigo 59º, n.ºs 1 e 4, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto).

O Ministério Público pediu a condenação dos **D8** a **D14** na reposição de € 134.194,19 e nos juros de mora legais.

Porém, conforme atrás se referiu, considera-se que o montante correspondente ao capital podia ser legalmente atribuído ao abrigo do artigo 25º, alínea c), da Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, e, logo, nesta parte, improcede a pretensão do



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Ministério Público, sendo procedente o pedido apenas quanto ao montante de € 4.079,11 correspondente aos juros pagos, com fundamento no artigo 59º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 98797, na versão originária (59º, n.ºs 1 e 4, na redação dada pela Lei n.º 4872006, de 29 de agosto).

Conforme já se referiu, dispõe o n.º 2 do artigo 64º da Lei n.º 98/97 que, quando se verifique negligência, o Tribunal pode reduzir ou relevar a responsabilidade em que houver incorrido o infractor, e o n.º 6 do artigo 65º, na versão originária (n.º 7 do artigo 65º na redação dada pela Lei n.º 35/2007, de 13 de agosto) permite, quando não haja dolo dos responsáveis, converter a reposição em pagamento de multa de montante pecuniário inferior, dentro dos limites dos n.ºs 2 e 3.

Ora, os **D13** e **D14** eram Vereadores sem pelouro atribuído e apenas se deslocavam à Câmara Municipal para as reuniões do executivo camarário que ocorriam uma vez por semana, sendo-lhes facultada a documentação atinente às reuniões com a antecedência de 1 ou 2 dias (cfr. **facto 67**).

Para além desta circunstância, e em comum com os restantes Demandados (**D8** a **D12**), depararam com uma situação criada por factos muito anteriores, e referidos no **facto 57**, e de a CMA ter sido confrontada com a carta a que se refere o **facto 55**.

Tais circunstâncias, que, aliás, influenciaram fortemente a conduta dos Demandados, a que acresce o facto de não lhes serem conhecidos antecedentes no âmbito de responsabilidade financeira (cfr. **facto 63**) e de o valor de juros não ser elevado, desenvolvem-se num quadro que traduz uma ilicitude do facto e da culpa diminutas.

Assim, quanto aos **D13** e **D14**, atendendo muito em particular ao facto de terem exercido funções de Vereadores sem pelouro, deslocando-se à Câmara Municipal



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

apenas para as reuniões semanais do executivo camarário, entende-se que se justifica a relevação da responsabilidade ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 64º da Lei n.º 98/97.

Quanto aos **D8** a **D12** entende-se que se justifica reduzir a responsabilidade financeira reintegratória para o montante de € 3.000,00, a que acresce os juros de mora legais.

IV-DECISÃO

Pelo exposto, decide-se:

Julgar parcialmente procedente a ação proposta pelo Ministério Público e, em consequência:

1. Condenar os **D1** a **D3** nas multas de € 1.800,00 (mil e oitocentos euros) para o primeiro e de € 1.000,00 (mil euros) para cada um dos restantes, pela prática, a título de negligência, de uma infração financeira reintegratória p. e p. nos termos do artigo 59º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na versão originária (artigo 59º, n.ºs 1 e 4, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto), com conversão da reposição em multa ao abrigo do artigo 65º, n.º 6, da Lei n.º 98/97, na versão originária (n.º 7 do artigo 65º, na redação dada pela Lei n.º 35/2007, de 13 de agosto);



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

2. Relevar a responsabilidade dos **D4** a **D7** pela prática da mesma infração, ao abrigo do n.º 2 do artigo 64º da Lei n.º 98/97;
3. Absolver o **D8** do pedido da reposição do montante de € 273.959,95 enquanto fundamentado na Carta de Conforto subscrita pelo mesmo.
4. Absolver os **D8** a **D14** do pedido de reposição relativamente ao capital do empréstimo;
5. Condenar os **D8** a **D12**, solidariamente, na reintegração nos cofres públicos (Câmara Municipal de Aveiro) do montante de € 3.000,00 (três mil euros), pela prática de uma infração financeira reintegratória (reposição relativa aos juros do empréstimo), a título de negligência, p. e p. nos termos do artigo 59º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 98/97, na versão originária (artigo 59º, n.ºs 1 e 4, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto), com redução da responsabilidade ao abrigo do n.º 2 do artigo 64º da Lei n.º 98/97;
6. Relevar aos **D13** e **D14** a responsabilidade pela prática da infração referida em 5., ao abrigo do n.º 2 do artigo 64º da Lei n.º 98/97;
7. A reposição referida em 5. vence juros de mora desde 22 de novembro de 2006 (cfr. **facto 62** e artigos 59º, n.º 6, e 94º, n.º 2, da Lei n.º 98/97), com o limite a que se refere o artigo 44º, n.º 2, da Lei Geral Tributária (Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de dezembro);
8. São devidos emolumentos pelos Demandados referidos em 1. e 5. (artigo 14º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo artigo 1º do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio) e os primeiros ainda são responsáveis pelas despesas de compensação por transportes das testemunhas por eles indicadas, liquidadas a fls. 495 a 407 dos autos, no montante global de € 120,77 (artigos 447º-C, n.º 1, do CPC e 16º, n.º 1, alínea e) e 17º, n.º 5, do Regulamento das Custas Processuais).



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Registe, notifique e cumpra o mais aplicável.

Lisboa, 9 de outubro de 2012.

O Juiz Conselheiro

Manuel Mota Botelho