



Tribunal de Contas

ACÓRDÃO N.º7/2013 - 3ª S-PL- 2Maio

R.O. nº 07-JRF /2012

(P. nº 10-JRF /2011)

DESCRITORES:

Infração financeira reintegratória/ Mútuo bancário/ Carta de Conforto/ Garantia pessoal prestada pelo Município/ Ilegalidade do pagamento/ Pagamentos indevidos/ contraprestação efetiva/ Atribuições dos municípios.

1. A emissão por um Município de uma Carta de Conforto, no âmbito de um contrato de mútuo celebrado entre os Bombeiros Voluntários e uma instituição de crédito, em que aquele garante o pagamento do remanescente do total da dívida, caso os Bombeiros não tenham capacidade financeira que lhes permitam suportar o pagamento das prestações em falta, é uma verdadeira garantia autónoma que, sendo pessoal, viola o disposto no n.º 7 do artigo 23.º da Lei n.º 42/98, de 06/08; é o que doutrinariamente se denomina de “carta de conforto” do tipo forte;

2. A infração financeira sancionatória decorrente da ilegalidade a que se refere o ponto 1. deste Sumário já se encontrava prescrita, à data da respetiva auditoria. Daí que os Recorrentes não tivessem sido demandados pela referida infração;

3. Não se verifica a infração financeira reintegratória prevista no n.º 2 do artigo 59.º da Lei 98/97, de 26/08, na redação originária, se à participação financeira assumida por um Município a favor dos



Tribunal de Contas

Bombeiros Voluntários, no âmbito de um contrato de mútuo outorgado entre estes e uma instituição de crédito - e em que o Município emite a “carta de conforto” a que se refere o ponto 1. deste Sumário – se contrapõe a aquisição antecipada de um equipamento de socorro indispensável às populações, que, à data, era inexistente no distrito em causa e que ficou à disposição dos serviços do Município, sempre que o mesmo se mostrasse necessário.

4. É que apesar do pagamento ser ilegal, este, como resulta do ponto 1. deste sumário, não causou dano para o erário público, por ter havido contraprestação efetiva, a que acresce o facto de o apoio à aquisição de equipamentos para bombeiros voluntários se enquadrar dentro das competências e atribuições dos municípios (vide artigos 64.º, n.º 4, alínea b), da Lei n.º 169/99, de 19/09, 13.º, n.º 1, alínea j) e 25.º, alínea c), da Lei 159/99, de 14/09);

5. O pagamento dos juros remuneratórios, porque, também, visa remunerar a antecipação daquele meio de socorro indispensável à segurança das pessoas e bens no Município, não pode ser dissociado dessa contraprestação efetiva.



Tribunal de Contas

ACÓRDÃO N.º 7 /2013 - 3ª S-PL-2Maio

R.O. nº 07-JRF /2012

(P. nº 10-JRF /2011)

1. RELATÓRIO.

1.1. Alberto Afonso Souto de Miranda (D8), Eduardo Elísio Silva Peralta Feio (D9), Domingos José Barreto Cerqueira (D10), Marília Fernanda Correia Martins (D11) e Pedro Manuel Ribeiro da Silva (D12), foram Demandados pelo Ministério Público, em processo de responsabilidade financeira reintegratória, o primeiro na qualidade de Presidente da Câmara Municipal de Aveiro, e os restantes na qualidade de Vereadores da mesma edilidade, nas gerências de 2001-2005, tendo sido condenados na infração financeira reintegratória p. e p. no artigo 59.º, n.ºs 1 e 2 da Lei 98/97, de 26/08 (LOPTC), a título de negligência, a reintegrar os Cofres da referida edilidade no montante de 3.000,00 (três mil euros), com redução da responsabilidade, bem como nos juros de mora desde 22 de Novembro de 2006, com o limite a que se refere o artigo 44.º, n.º 2, da Lei Geral Tributária (Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de Dezembro).

1.2. Inconformados com a sentença condenatória, dela vieram interpor recurso jurisdicional, tendo concluído como se segue:



Tribunal de Contas

“1.^a Devem ser considerados provados por documentos e por depoimento de testemunhas e aditados à matéria de facto provada os factos alegados sob as alíneas A) a C) do n.º 6 das presentes alegações;

*2.^a Os factos considerados provados sob os n.ºs **64, 68, 73 e 74** da sentença recorrida deverão ser complementados pelos factos alegados sob as alíneas D) a H) do n.º 7 das presentes alegações, os quais devem ser considerados provados por documentos e por depoimento de testemunhas e aditados à matéria de facto dada como provada;*

*3.^a Ao desconsiderar os protocolos celebrados entre a CMA e os BN e ao qualificar como empréstimo municipal o contrato de mútuo celebrado entre os BN e o BES, exigindo o pagamento dos juros aos Recorrentes, a sentença recorrida acaba por sancionar os Recorrentes por uma opção de gestão municipal, assente no apoio aos Bombeiros Voluntários (**facto 70**), comprovadamente mais económica para o Município face à alternativa da aquisição da grua para o património municipal;*

4.^a A circunstância de os Bombeiros terem adquirido equipamento com recurso ao crédito e de a Autarquia ter confirmado ao Banco a existência e os termos da participação financeira, não é suficiente para que se possa proceder a uma requalificação das deliberações tomadas e dos negócios jurídicos celebrados e, mais ainda, fazer assentar nessa requalificação uma imputação subjetiva a título de negligência, de forma a reunir os pressupostos de uma infração financeira (artigos 59.º e 64.º da LOPTC);

5.^a A sentença recorrida violou o artigo 59.º, n.ºs 1 e 2 da LOPTC, na versão originária, porque a “participação financeira” a favor dos BN, mesmo que contenha uma componente relativa a juros pagos por estes ao BES, não é ilegal, quer porque visa remunerar a antecipação da aquisição de um meio de socorro indispensável à segurança das pessoas e bens no Município de Aveiro, matéria que corresponde à prossecução das atribuições do Município na área da proteção civil, quer ainda porque essa “participação” (em todas as suas componentes – capital e juros) não causou qualquer dano para o erário público, antes pelo



Tribunal de Contas

contrário, teve como contraprestação efetiva a aquisição antecipada de um equipamento de socorro cuja utilização ao serviço dos munícipes foi devidamente salvaguardada no protocolo de 2001 (facto 49) o qual se encontra ao serviço da autarquia há mais de 10 anos (facto 68, in fine);

6.^a *A sentença recorrida violou igualmente o artigo 64.º da LOPTC porque a culpa na forma negligente se baseia numa requalificação jurídica de deliberações e contratos, imputando aos agentes a realização de atos que estes não quiseram praticar nem contavam ter praticado, nem podiam manifestamente contar praticar;*

7.^a *Nenhum dos Demandados poderia, mesmo no plano do cuidado devido, configurar a “comparticipação” atribuída aos BN como um empréstimo a médio prazo contraído pelo Município e como uma deliberação estranha às competências da Câmara Municipal, porque nenhum dos Demandados configurou o protocolo celebrado em 2001 e o aditamento de 2005 como uma operação de financiamento do Município a médio prazo, mas como uma forma de apoiar os BN na aquisição de um equipamento indispensável à segurança e ao socorro municipal;*

8.^a *Com as deliberações em que intervieram, os Recorrentes quiseram apoiar os BN na aquisição de um equipamento de socorro municipal; não quiseram contrair um empréstimo camarário, dissimulá-lo ou conseguir um “efeito equivalente”, sendo menos oneroso e mais eficiente para o Município apoiar a aquisição daquele equipamento por parte dos BN do que adquirir a grua para o Município que, como está provado, nunca necessitou de promover a criação de corpos de bombeiros voluntários (factos 69 e 70);*

9.º *Não é consistente desconsiderar a personalidade jurídica dos BN e os negócios jurídicos por estes celebrados com o BES para concluir que tudo se passou no quadro de um empréstimo a médio prazo celebrado entre a Autarquia e o BES e não adotar idêntico entendimento quando se trata de considerar a propriedade do equipamento na relação entre a Autarquia e os BN;*

10.^a *A mesma ordem de razões que leva a concluir que o envolvimento do Município no contrato de mútuo equivale à “contração de um autêntico empréstimo*



Tribunal de Contas

por parte da CMA” também deveria ter conduzido à conclusão, nomeadamente face às cláusulas 3.^a, 4.^a e 5.^a do protocolo celebrado em 9 de Novembro de 2001, que o camião-grua integra o património municipal;

11.^a *A sentença recorrida construiu artificialmente um pagamento indevido para efeitos do artigo 59.º, nºs 1 e 2 da LOPTC, na versão originária, quer porque os juros mais não foram do que a contrapartida efetiva da antecipação da aquisição do bem em causa, quer ainda porque compete aos Municípios, no âmbito da proteção civil, apoiar a aquisição de equipamentos para bombeiros voluntários (artigos 13.º, n.º 1, alínea j) e 25.º, alínea c) da Lei 159/99), pelo que a sentença recorrida infringiu aquela disposição da LOPTC;*

12.^a *De igual modo, a sentença recorrida apenas logrou configurar a imputação subjetiva na forma negligente para efeitos do artigo 64.º da LOPTC, requalificando as deliberações tomadas e os negócios jurídicos celebrados, pondo em causa a confiança dos agentes nos atos celebrados e exigindo o cumprimento de regras de cuidado em matéria de competência do executivo municipal com que estes não podiam razoavelmente contar, uma vez que estavam apenas e tão só a aprovar uma “comparticipação financeira” a favor dos BN para a aquisição, por estes, com recurso ao crédito, de um camião-grua para socorro das populações, e não a contratar com o BES um empréstimo a médio prazo;*

13.^a *Ao requalificar as deliberações tomadas e os negócios jurídicos celebrados, a sentença recorrida formulou um juízo de culpa na forma negligente sem qualquer apoio nos factos provados, incorrendo em erro de aplicação do direito aos factos e violando o artigo 64.º da LOPTC;*

14.^a *Não é consistente sustentar a legalidade da componente da “comparticipação financeira” atribuída aos BN relativa ao capital por estes mutuada por estar em causa um investimento que se enquadra nas atribuições municipais (artigos 13.º, n.º 1, alínea j) e 25, alínea c) da Lei 159/99) e entender que o pagamento dos juros devidos pela antecipação do bem no serviço das populações é um pagamento ilegal e indevido, sem qualquer contraprestação para o erário público;*



Tribunal de Contas

15.^a *A contraprestação efetiva decorrente do pagamento dos juros traduziu-se na possibilidade de a Autarquia ter podido antecipar a favor dos cidadãos, através dos BN, um equipamento de aquisição urgente, com o objetivo de salvaguardar a segurança das populações e que não existia em qualquer concelho do Distrito de Aveiro (factos 73 e 74);*

16.^a *Não houve qualquer dano para o erário público, pois o pagamento dos juros teve como contrapartida real a antecipação da aquisição do camião-grua para o socorro municipal;*

17.^a *Os juros corresponderam, por isso, ao custo da antecipação do bem em causa e, tal como o capital, inserem-se nas atribuições da autarquia, pelo que nunca poderiam ser considerados um pagamento ilegal ou indevido na forma em que foram prestados – isto é, acrescendo à componente de capital integrada na participação financeira atribuída aos BN no âmbito do protocolo de 2001 e do aditamento de 2005 – ou um pagamento sem contraprestação efetiva pois essa contraprestação consistiu, precisamente, na antecipação do acesso e disponibilização do equipamento em causa;*

18.^a *Ao sustentar que houve “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” (pág. 75 da sentença recorrida), a sentença recorrida incorreu em erro de direito e violou o artigo 59.º, nºs 1 e 2 da LOPTC, na versão originária;*

19.^a *Os juros pagos não podem, em caso algum, consubstanciar uma infração financeira reintegratória, pois correspondem apenas e tão só ao custo da antecipação da aquisição do bem em causa, a qual encontra plena justificação em razões ligadas à segurança das populações, as quais correspondem a atribuições do Município na área da proteção civil (artigos 13.º, n.º 1, alínea j) e 25.º, alínea c) da Lei 159/99);*

20.^a *A sentença recorrida incorre ainda em erro na aplicação do direito aos factos violando os artigos 59.º, nºs 1 e 2 e 64.º da LOPTC, na versão originária, quando*



Tribunal de Contas

formula o entendimento de que os Demandados exorbitam as “competências conferidas às câmaras municipais pelo artigo 64.º da Lei n.º 169/99” (página 77 da sentença recorrida);

21.ª A finalidade dos Demandados foi sempre atribuir uma “comparticipação financeira” aos BN com o objetivo de lhes permitir a aquisição de um equipamento de socorro municipal e nunca a de celebrar um empréstimo a médio prazo com o BES, exorbitando das competências do executivo municipal.”

Termos em que pede que o presente recurso seja julgado procedente por provado e que, em consequência, seja revogada a sentença recorrida e absolvidos os Recorrentes da prática de uma infração financeira reintegratória (reposição relativa aos juros do empréstimo), a título de negligência, assim se fazendo Justiça!”.

1.3. O Ministério Público emitiu parecer tendo, em síntese, dito o seguinte:

“3. No que diz respeito à matéria de facto não vislumbramos fundamento para o pretendido aditamento, pois para além de redundante, mostra-se desnecessária à justa decisão da causa.

O Aditamento H ao facto 74 do probatório configura mesmo um juízo hipotético incompatível com os princípios da responsabilidade extracontratual das pessoas coletivas públicas.

4. A questão essencial que se coloca no presente recurso consiste em saber se a Câmara Municipal de Aveiro pode ou não participar a aquisição de uma grua para a Corporação de Bombeiros Voluntários (denominados Bombeiros Novos) de Aveiro mediante o recurso ao crédito bancário de médio prazo.

A resposta negativa, tal como está desenvolvida na douta sentença, implica que se considere como ilegal o pagamento de juros devidos ao Banco Espírito Santo, porquanto o envolvimento do Município de Aveiro na celebração e execução do



Tribunal de Contas

contrato de mútuo bancário consubstancia uma verdadeira operação de financiamento a médio prazo por parte da Câmara Municipal de Aveiro. Operação financeira que teve custos para o erário municipal e que, por conseguinte, devem ser considerados pagamentos indevidos, nos termos do artigo 59.º, n.ºs 1 e 2 da LOPTC.”

1.4. Foram colhidos os vistos legais.

2. FUNDAMENTAÇÃO:

2.1. Com relevância para a decisão do recurso, a sentença recorrida deu como provada a factualidade que se segue:

“**3.** A 2.ª Seção 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 (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);

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**



Tribunal de Contas

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 **13SET2001**, 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, 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 atividade 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 ata.

41. Por *fax* de 8OUT2001, 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



Tribunal de Contas

protocolar um montante global de 55.000.000\$00, referente a 73% do investimento 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 da 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 13SET2001 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 (€374.629,64).

44. Em resposta ao *fax*, o BES enviou, em 25OUT2001, 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 comparticipada; 2. Carta de 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 de serviço de dívida correspondente; b) Em caso de incumprimento por parte dos BNA relativamente à verba remanescente não objeto de comparticipação, a Câmara garantirá, também, os encargos decorrentes da correspondente parcela de dívida, autorizando o BES, nessa eventualidade, a debitar automaticamente a conta da Câmara.”

45. Em sessão da CMA de 8NOV2001, 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 comparticipação financeira da Câmara Municipal nas despesas



Tribunal de Contas

resultantes da aquisição da grua passar a ser de 56.188.731\$00 (€280.268,21), que será paga em 13 prestações trimestrais, conforme anexo ao protocolo.

46. O Protocolo definitivo veio a ser celebrado e outorgado pelo **D8**, em representação da CMA (1.^a outorgante), **no dia 9NOV2001** e pelo Presidente da Direção dos BN (2.^a outorgante), ficando expresso que o 1.^o agia no uso das competências que são atribuídas nos termos da alínea b) do n.^o 4 do artigo 64.^o, do artigo 67.^o e da alínea a) do n.^o 1 do artigo 68.^o, todos da Lei n.^o 169/99, de 18/09, e ainda nos termos do artigo 25.^o da Lei n.^o 159/99, de 14/09.

47. Da cláusula 1.^a 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 2.^a fixou a comparticipação financeira no montante de 56.188.731\$00 (€280.268,21), a prestar à 2.^a outorgante em 13 prestações sucessivas trimestrais, de acordo com o plano de pagamentos do serviço da dívida apresentado pela 2.^a outorgante, que se encontra anexo (cf. fls. 20 da Pasta 5 do Volume I do PA), sendo a 1.^a paga no mês de Fevereiro de 2002.

49. A cláusula 3.^a dispõe que constituem obrigações da 2.^a outorgante: disponibilizar a grua para os serviços da 1.^a outorgante em que a mesma seja necessária, utilizar a grua exclusivamente no âmbito da atividade estatutária, ficando interdita a sua utilização e/ou cedência a terceiros com finalidades comerciais e entregar à 2.^a outorgante, até ao dia 15 de Abril, um exemplar do respetivo relatório de atividades e contas respeitantes ao ano anterior.

50. Em 12NOV2001 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 o montante máximo de Esc. 75.106.500\$00, equivalente a €374.629,64.

51. A cláusula 4.^a definiu os juros devidos e a 5.^a o reembolso do capital.



Tribunal de Contas

52. Por seu lado, o n.º 3 da cláusula 7.ª estipula que *“Previamente à utilização do financiamento, o Cliente faz a entrega ao BES da 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 de capital, o pagamento 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 acioná-la ou descontá-la caso se verifique o incumprimento das obrigações assumidas”*.

53. A CMA enviou ao BES em 19NOV2001 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 depósitos à ordem dos BN junto do BES com o NIB n.º 000702300029931000523 de modo a estar disponível em cada data trimestral do vencimento, a parcela de serviço da dívida que lhe cabe em responsabilidade no âmbito do compromisso protocolado, e confirma, no que diz respeito 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 0007023000023086000650, pela importância correspondente.



Tribunal de Contas

54. Entre 23JAN2002 e 29AGO2006 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 3JAN2005, os BN dirigiram à CMA a carta a que se refere o documento de fls. 26 da Pasta 5 do Volume I do PA, com 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 entre 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 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 o facto a V. Ex.^a, solicitando a confirmação do compromisso do pagamento das futuras prestações trimestrais, cujo vencimento é em 27.05.05.*

56. Em 20MAI2005, 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, Diretora do Departamento Jurídico desta Câmara, propõe-se a aprovação superior da minuta do Aditamento ao Protocolo celebrado entre a Câmara Municipal de Aveiro e a Companhia Voluntária de Salvação Pública Guilherme Gomes Fernandes – Bombeiros Voluntários, que segue junto à presente informação e dela faz parte integrante”.



Tribunal de Contas

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 56.1888.731\$00, hoje equivalente a €280 268,21, para as despesas resultantes da aquisição, pela Segunda Outorgante dum 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 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 objetivo de obter financiamento para 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 2.^a Outorgante o montante máximo de 75.106.500\$00, hoje equivalente a €374.629,64, 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.



Tribunal de Contas

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 das mesmas e considerando os objetivos subjacentes à celebração do Protocolo, a Primeira Outorgante (CMA) 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 com o valor 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”*

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 23MAI2005, 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 27MAI2005, 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 a constar que: *“a participação é no valor de €131.115,08, acrescido de juros a uma taxa correspondente à Euribor a três meses, acrescida de*



Tribunal de Contas

0,75 percentuais que será entregue à Segunda Outorgante em 7 prestações trimestrais, 6 no valor de €18.732,00 e a última de €18.732,08, correspondente ao capital, acrescido de juros nos termos supra referidos, sendo os juros correspondentes ao trimestre em curso no valor de 2,886%,

A cláusula 2.^a 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 25MAI2002 e 24FEV2005, a CMA emitiu 13 ordens de pagamento a que 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 (cf. **facto 48**).

62. Na sequência do Aditamento ao Protocolo a que se refere o facto 60, entre 27MAI2005 e 22NOV2006, 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.

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



Tribunal de Contas

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.

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



Tribunal de Contas

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 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



Tribunal de Contas

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.

2.2. O DIREITO.

2.2.1. Do requerido aditamento de factos ao probatório.

“6. (...) entendem os Recorrentes que deverão ser aditados à matéria de facto provada os seguintes factos, provados nos autos por documentos e por depoimento das testemunhas:

*“A) A Cláusula 4.^a do protocolo a que alude o **facto 46** consagra o direito de fiscalização da CMA, prevendo que esta possa fiscalizar a todo o tempo “o cumprimento das obrigações emergentes deste protocolo, designadamente o correto encaminhamento financeiro do montante do apoio atribuído”;*

B) O apoio financeiro aprovado pela Autarquia foi efetivamente utilizada pelos “Bombeiros Novos” na aquisição do camião-grua;



Tribunal de Contas

C) A “comparticipação financeira” atribuída pela CMA aos BN constituiu uma opção menos onerosa para o Município do que a aquisição da grua para o património municipal.

*7. Entendem ainda os Recorrentes que os factos considerados provados sob o n.ºs. **64, 68, 73 e 74** devem ser complementados nos seguintes termos:*

Facto 64

D) A CMA não tinha disponibilidades financeiras para entregar aos BN um subsídio equivalente ao preço da grua, evitando o recurso ao crédito;

E) O recurso ao crédito pelos BN foi necessário para assegurar a imediata disponibilidade da grua.

Facto 68

F) Desde o final de 2001 que o camião-grua tem estado ao serviço da missão de socorro que os BN desenvolvem em prol do interesse público municipal, assegurando aos Municípios a existência de meios de salvação, socorro e operação.

Facto 73

G) Até ao final de 2001 não existiam no Concelho de Aveiro (nem nos concelhos vizinhos e nem sequer no distrito de Aveiro) quaisquer meios de socorro que permitissem acudir a situações de emergência e sinistros em edifícios de altura elevada ou atuar a partir das margens em operações de socorro.

Facto 74



Tribunal de Contas

H) A falta desses meios de socorro consubstanciava um risco e um perigo manifestos para as populações e para o seu património, sendo suscetível de determinar a responsabilização da Autarquia e dos decisores por atuação omissiva no âmbito das suas atribuições e competências legalmente cometidas, caso, porventura, viesse a ocorrer algum sinistro cujas consequências resultassem ou fossem agravadas pela ausência daquele tipo de equipamento (já então relativamente comum noutros Municípios capitais de distrito, indispensável num Município com as características naturais e edificadas de Aveiro).

2.2.1.1.

Vejamos, pois, se assiste razão aos Recorrentes.

Dispõem os nºs 1 e 2 do artigo 712.º do Código de Processo Civil (CPC), sob a epígrafe “*Modificabilidade da decisão de facto*”, o seguinte:

“1 – A decisão do tribunal de 1.ª instância sobre a matéria de facto pode ser alterada pela Relação:

a) Se do processo constarem todos os elementos de prova que serviram de base à decisão sobre os pontos da matéria de facto em causa ou se, tendo ocorrido gravação dos depoimentos prestados, tiver sido impugnada, nos termos do artigo 685.º-B, a decisão com base neles proferida;

b) Se os elementos fornecidos pelo processo impuserem decisão diversa, insuscetível de ser destruída por quaisquer outras provas;

c) Se o recorrente apresentar documento novo superveniente e que, por si só, seja suficiente para destruir a prova em que a decisão assentou.



Tribunal de Contas

2- *No caso a que se refere a segunda parte da alínea a) do número anterior, a Relação reaprecia as provas em que assentou a parte impugnada da decisão, tendo em atenção o conteúdo das alegações do recorrente e recorrido, sem prejuízo de oficiosamente atender a quaisquer outros elementos probatórios que hajam servido de fundamento à decisão sobre os pontos da matéria de facto impugnados.*”

No caso dos autos, procedeu-se à gravação da audiência, nos termos do n.º 2 do artigo 791.º do CPC, aplicável “ex vi” do disposto no artigo 93.º da LOPTC (vide ata de audiência de julgamento de fls. 428).

Assim sendo, e atento o disposto nos nºs 1 e 2 do artigo 685º- B do CPC, incumbia aos Recorrentes especificar, sob pena de rejeição, os concretos meios probatórios, constantes do processo ou de registo ou gravação nele realizada, que impunham aqueles aditamentos ou complementos à matéria de facto (vide alínea b) do n.º 1 do citado normativo).

Porém, os Recorrentes não indicam os concretos meios probatórios em que fundamentam a sua pretensão, limitando-se, genericamente, a dizer que os pretendidos aditamentos e a complementação à matéria de facto resultam da prova feita nos autos “*por documentos e por depoimentos das testemunhas*”.

Impõe-se, por isso, a rejeição da impugnação da decisão relativa à matéria de facto, exceção feita ao aditamento requerido no ponto 6, alínea A), por se tratar de factualidade constante em documento não impugnado¹, a saber:

¹ Vide 1.ª parte da alínea a) do n.º 1 do artigo 712.º do CPC.



Tribunal de Contas

Na cláusula 4.º do Protocolo, outorgado em 9NOV2001, sob a epígrafe “*Fiscalização*”, estatui-se:

“À Primeira Outorgante assiste o direito de fiscalizar, a todo o tempo e quando tal considere necessário, o cumprimento das obrigações emergentes deste Protocolo, designadamente o correto encaminhamento financeiro do montante do apoio atribuído, devendo o Segundo outorgante prestar-lhe a colaboração que se revele adequada” (vide Vol. I da Pasta 5, pág. 28).

À factualidade atrás referida atribui-se o n.º 49-A

Recorde-se, aliás, que na subsunção do direito aos factos se devem ter sempre em conta os documentos juntos ao processo (incluindo o de auditoria) que não tenham sido impugnados e que tenham relevância para a decisão de mérito.

2.2.2. DA SENTENÇA RECORRIDA.

2.2.2.1.

A sentença recorrida condenou, solidariamente, os ora Recorrentes “*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 59.º, nºs 1 e 2, da Lei 98/97, na versão originária (artigo 59.º, nºs 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 64.º da Lei n.º 98/97”, e absolveu-os “*do pedido de reposição relativamente ao capital do empréstimo*”



Tribunal de Contas

2.2.2.2.

Fundamenta a sua decisão nos seguintes factos:

- Em 13SET2001, 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, 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 atividade estrita do corpo de bombeiros (**facto 38**).
- Mais informou o **D8** que a comparticipação financeira da Câmara Municipal, no montante global de 82.718 contos, será prestada em 20 prestações trimestrais, que variam entre 4.598 contos e 3.673 contos, conforme quadro anexo ao protocolo (**facto 39**).
- Por unanimidade foi deliberado aprovar o protocolo, o qual ficou anexo à respetiva ata (**facto 40**).
- Por *fax* de 8OUT2001, 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 cifrado em 75.106.500\$00 (**facto 41**);
- 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



Tribunal de Contas

apresentada pelo BES, garantindo assim a restante comparticipação financeira do total do serviço da dívida necessário à celebração do empréstimo (**facto 42**).

- Termina o *fax*, referindo que se envia cópia da minuta do protocolo já aprovado em reunião de câmara de 13SET2001 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 (**facto 43**).
- Em resposta ao *fax*, o BES enviou, **em 25OUT2001**, 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 comparticipada; 2. Carta de 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 de serviço de dívida correspondente; b) Em caso de incumprimento por parte dos BNA relativamente à verba remanescente não objeto de comparticipação, a Câmara garantirá, também, os encargos decorrentes da correspondente parcela de dívida, autorizando o BES, nessa eventualidade, a debitar automaticamente a conta da Câmara.” (**facto 44**);

- Em sessão da CMA de 8NOV2001, 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 13SET2001, no sentido de a comparticipação financeira da Câmara Municipal nas despesas resultantes da aquisição da grua passar a ser de 56.188.731\$00, que será paga em 13 prestações trimestrais, conforme anexo ao protocolo (**facto 45**);



Tribunal de Contas

- **O Protocolo definitivo veio a ser celebrado** e outorgado pelo **D8**, em representação da CMA (1.^a outorgante), **no dia 9NOV2001** e pelo Presidente da Direção dos BN (2.^a outorgante), ficando expresso que o 1.^o agia no uso das competências que são atribuídas nos termos da alínea b) do n.^o 4 do artigo 64.^o, do artigo 67.^o e da alínea a) do n.^o 1 do artigo 68.^o, todos da Lei n.^o 169/99, de 18/09, e ainda nos termos do artigo 25.^o da Lei n.^o 159/99, de 14/09 (**facto 46**);
- Da cláusula 1.^a 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 (**facto 47**);
- A cláusula 2.^a fixou a comparticipação financeira no montante de 56.188.731\$00 (€280.268,21), a prestar à 2.^a outorgante em 13 prestações sucessivas trimestrais, de acordo com o plano de pagamentos do serviço da dívida apresentado pela 2.^a outorgante, que se encontra anexo, sendo a 1.^a paga no mês de FEV2002 (**facto 48**);
- A cláusula 3.^a dispõe que constituem obrigações da 2.^a outorgante: disponibilizar a grua para os serviços da 1.^a outorgante em que a mesma seja necessária, utilizar a grua exclusivamente no âmbito da atividade estatutária, ficando interdita a sua utilização e/ou cedência a terceiros com finalidades comerciais e entregar à 2.^a outorgante, até ao dia 15 de Abril, um exemplar do respetivo relatório de atividades e contas respeitantes ao ano anterior (**facto 49**);
- Na cláusula 4.^o do Protocolo, outorgado em 9NOV2001, sob a epígrafe “*Fiscalização*”, estatui-se:
“*À Primeira Outorgante assiste o direito de fiscalizar, a todo o tempo e quando tal considere necessário, o cumprimento das obrigações emergentes deste Protocolo, designadamente o correto encaminhamento financeiro do montante do apoio atribuído, devendo o Segundo outorgante prestar-lhe a colaboração que se revele adequada*” (**facto 49-A**);



Tribunal de Contas

- **Em 12NOV2001 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 €374.629,64 (**facto 50**).
- A cláusula 4.^a definiu os juros devidos e a 5.^a o reembolso do capital (**facto 51**);
- Por seu lado, o n.º 3 da cláusula 7.^a estipula que *“Previamente à utilização do financiamento, o Cliente faz a entrega ao BES da Carta de Conforto assinada pelo Município de Aveiro”* (**facto 52**); 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 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 acioná-la ou descontá-la caso se verifique o incumprimento das obrigações assumidas”* (**facto 52**);
- Do n.º 3 da Cláusula 7.º consta o seguinte: *“Previamente à utilização do financiamento, o Cliente faz entrega ao BES da carta de conforto assinada pelo Município de Aveiro.”*
- A CMA enviou ao BES em 19NOV2001 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 9NOV2001 celebrado com os BN, no qual assume expressamente o compromisso de suprir, até ao montante de ESC. 56.188.731\$00 (€374.629,64), os encargos decorrentes do serviço de dívida subjacente ao contrato de mútuo e que, para o efeito, transferirá para



Tribunal de Contas

depósitos à ordem dos BN junto do BES com o NIB n.º 000702300029931000523 de modo a estar disponível em cada data trimestral do vencimento, a parcela de serviço da dívida que lhe cabe em responsabilidade no âmbito do compromisso protocolado, e confirma, no que diz respeito 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 0007023000023086000650, pela importância correspondente (**facto 53**);

- Entre 23JAN2002 e 29AGO2006 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 (facto 54)**.
- Em 3JAN2005, 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 dia 16MAI2005 com 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 entre 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 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 o facto a V. Ex.^a, solicitando a confirmação*



Tribunal de Contas

do compromisso do pagamento das futuras prestações trimestrais, cujo vencimento é em 27.05.05 (**facto 55**);

- Em 20MAI2005, 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, Diretora do Departamento Jurídico desta Câmara, propõe-se a aprovação superior da minuta do Aditamento ao Protocolo celebrado entre a Câmara Municipal de Aveiro e a Companhia Voluntária de Salvação Pública Guilherme Gomes Fernandes – Bombeiros Voluntários, que segue junto à presente informação e dela faz parte integrante” (**facto 56**);*

- **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 (**CMA**) comprometeu-se a participar com o valor de 56.1888.731\$00, hoje equivalente a €280 268,21, para as despesas resultantes da aquisição, pela Segunda Outorgante (**os BN**), 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 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 objetivo de obter financiamento para 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 2.^a Outorgante o montante máximo de 75.106.500\$00, hoje



Tribunal de Contas

equivalente a €374.629,64, 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 conta que a Segunda Outorgante (BN) não tem meios económicos que lhe permitam suportar o pagamento das prestações em falta, bem como a obrigação assumida pela Primeira Outorgante (CMA) perante o Banco Espírito Santo no sentido de garantir o pagamento das mesmas e considerando os objetivos subjacentes à celebração do Protocolo, a Primeira Outorgante (CMA) compromete-se, pelo presente, a financiar o remanescente do preço da aquisição da Grua” (facto 57);

- **A minuta do Aditamento ao Protocolo apresenta três cláusulas, dispondo a primeira que:**

“Pelo presente acordo, a Primeira Outorgante (a CMA) participará com o valor 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 (os BN) 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%”,



Tribunal de Contas

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*”

A terceira cláusula diz que: “*O presente Aditamento ao Protocolo produz efeitos a partir da data da sua assinatura*” (**facto 58**).

- **Na reunião ordinária da CMA de 23MAI2005**, 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 (facto 59);**
- **O Aditamento ao Protocolo foi celebrado em 27MAI2005**, 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 trimestrais, 6 no valor de €18.732,00 e a última de €18.732,08, 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*” (**facto 60**).
- Na sequência do Protocolo a que se referem os factos 46 a 49, entre 25MAI2002 e 24FEV2005, a CMA emitiu 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 - cf. facto 48 (**facto 61**).



Tribunal de Contas

- Na sequência do Aditamento ao Protocolo a que se refere o **facto 60**, entre 27MAI 2005 e 22NOV2006, 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) põe Élio Maia e as restantes (no montante de €57.439,04, sendo €1.154,92 de juros) por Pedro Ferreira (**facto 62**)

2.2.2.3.

Em sede de subsunção dos factos ao direito, diz, em síntese, a sentença recorrida:

A) Quanto ao pedido de condenação do D8, no montante de €273.959,95, a sentença recorrida, por entender que o Ministério Público fundamenta o pedido de condenação do **D8, no montante de €273.959,95**, a título de pagamentos indevidos, na Carta de Conforto, quando o pagamento daquela quantia por parte da CMA foi efetuado com fundamento na deliberação de 8NOV2001 (**factos 44 e 61**), apresentando-se a Carta de Conforto como mera garantia,



Tribunal de Contas

conclui pela absolvição do **D8**² (vide págs. 61 a 66 da sentença, que se dão por reproduzidas).

B) Quando ao pedido de condenação dos ora Recorrentes (D8 a D14) na reposição, a título de pagamentos indevidos, do montante de €134.194,19, sendo €131.115,08 de capital e €4.079,11 de juros remuneratórios, com fundamento na deliberação que aprova o Aditamento ao Protocolo definitivo outorgado em 9NOV2001 (**facto 46**), datado de 27MAI2005 (**facto 60**), a sentença recorrida, como já se referiu, conclui pela condenação solidária dos Recorrentes na reposição dos juros remuneratórios (embora com redução da respetiva responsabilidade) absolvendo-os do pedido na parte em que se peticiona a sua condenação no montante do capital, que era de €131.115,08.

2.2.2.3.1.

Os fundamentos em que assenta a absolvição dos ora Recorrentes nesta parte do capital “do empréstimo” e a sua condenação nos juros remuneratórios respetivos (embora com redução de responsabilidade) são, em síntese, os seguintes:

² Ou seja, os pagamentos foram efetuados com base na deliberação camarária, e não com base na Carta de Conforto, pelo que, assentando o pedido numa causa de pedir errada, e não podendo o Tribunal substituir-se ao Ministério Público, no que àquela diz respeito, terá o pedido que improceder.



Tribunal de Contas

- Em 3JAN2005, 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 de 56.183.731\$00 (280.268,21€) fixado no Protocolo de 9NOV2001, 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 (cf. **facto 55**).
- **Na reunião ordinária de 23MAI2005, 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 celebrado entre a CMA e os BN (cf. facto 59), minuta que apresentou a seguinte justificação:**

“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 objetivo 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 a 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 €374.0629,64, 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



Tribunal de Contas

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 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 objetivos subjacentes à celebração do Protocolo, a Primeira Outorgante compromete-se, pelo presente, a financiar o remanescente do preço da aquisição da Grua (cf. 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 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” (cf. facto 58)

- O Aditamento ao Protocolo foi celebrado em 27MAIO2005, tendo a CMA sido representada pelo D8 e os BN pelo Presidente da Direção (cf. facto 60).



Tribunal de Contas

- Na sequência do Aditamento ao Protocolo, entre 27MAI2005 e 22NOV2006, 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 (cf. facto 62)**;
- Os municípios dispõem de atribuições no âmbito da proteção civil (artigo 13.º, alínea j), da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro) e a alínea c) do artigo 25.º 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 (cf. **factos 71 e 73**).
- Por outro lado, dispõe o artigo 64.º, n.º 4, alínea b), que compete à Câmara municipal “**Apoiar ou participar, pelos meios adequados, no apoio a atividades de interesse municipal, de natureza social, cultural, desportiva, recreativa ou outra**”.

Entendeu, assim, aquela sentença que havia cobertura legal para a concessão do capital mutuado, no montante de €131.115,08, pelo que inexistindo o requisito da ilegalidade do pagamento, teria que improceder, nesta parte, o pedido formulado pelo M.P.

*

Entende, no entanto, o referido aresto, que o mesmo não ocorre quanto aos juros remuneratórios, no montante de €4.079,11, pelas razões que se seguem:



Tribunal de Contas

- 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 8NOV2001 e €135.194,19 na sequência da deliberação de 23MAI2005) mas também na prestação de garantia através 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 de onde consta 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 (cf. **factos 44 e 52**), verba esta que veio a ser assumida, numa segunda fase, pela deliberação de 23MAI2005 (cf. **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;**
- **Configura-se, assim, a contração de um autêntico empréstimo por parte da CMA**, o que implicou que o BES, entre 23JAN2002 e 29AGO2006, tenha enviado para a CMA toda a documentação referente ao mesmo (cf. **facto 54**), empréstimo que foi feito em 20 prestações trimestrais (as 13 primeiras de FEV2002 a FEV2005 e as restantes entre MAI2005 e NOV2006 (cf. **factos 39,45,48,50,51,59,60,61 e 62**);
- Empréstimo este que deve ser considerado de médio prazo (artigo 24.º, nºs 1 e 2, da Lei n.º 42/98, correspondente ao artigo 38.º, n.º 2, da Lei n.º 2/2007).
- Disponha o artigo 24.º, n.º 2, da Lei n.º 42/98 que “**Os empréstimos a médio e a longos prazos podem ser contraídos para aplicação em**



Tribunal de Contas

investimentos ou ainda para proceder ao saneamento ou o reequilíbrio financeiro dos municípios”

- A atual Lei das Finanças Locais (Lei n.º 2/2007), em idêntico sentido, dispõe no artigo 38.º, n.º 4, que “**Os empréstimos a médio e longo prazos podem ser contraídos para aplicação em investimentos, os quais devem estar devidamente identificados no respetivo contrato, ou ainda para proceder ao saneamento ou reequilíbrio financeiro dos municípios**”;
- No caso dos autos, **estamos perante um investimento para a 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** (para tanto, citou-se o Acórdão n.º 19/2012, de 12 de Junho, da 1.ª Seção deste Tribunal, proferido no processo n.º 443/2012);
- 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 (cf. factos 56 a 59), violou o disposto no artigo 24.º, 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 (cf. facto 62)**
- Por outro lado, e independentemente de tal norma, não se deixaria de verificar o ilícito face ao disposto no artigo 82.º da Lei n.º 169/99, de 21 de Novembro, que 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 (cf. **factos 56 a 59**), não se revê em nenhuma das alíneas do artigo 64.º da Lei n.º 169/99 (competências da câmara municipal).



Tribunal de Contas

- Verificam-se, assim, nesta parte, os pressupostos da infração financeira reintegratória, já que foram violadas normas legais (n.º 2 do artigo 24.º da Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto, e artigo 82.º 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 qualquer prestação por esse excesso;**
- Estes pagamentos são imputáveis aos **D8 a D14** (artigos 61.º, n.º 1, e 62.º, n.º 2, da Lei 98/97) porquanto deliberaram aprovar o Aditamento ao Protocolo com a obrigação de pagamento de juros (cf. **factos 56 a 59**).

2.2.3. Da interpretação do Aditamento ao Protocolo celebrado entre a CMA e os BN de 9NOV2011, outorgado em 27MAI2005 e deliberado na reunião ordinária da CMA de 23MAI2005 (factos 57, 58, 59 e 60).

A CMA assume, aqui, claramente, que garantiu, mediante a Carta de Conforto enviada ao BES em 19NOV2001, o pagamento pelos BN, do remanescente da dívida não contemplada no Protocolo de 9NOV2011, e que, verificando-se os pressupostos da garantia por si assumida (os BN não têm meios económicos que lhe permitam suportar o pagamento das prestações em falta, bem como a obrigação assumida pela CMA perante o BES no sentido de garantir o pagamento das mesmas), e considerando os objetivos subjacentes ao Protocolo, garante o financiamento do remanescente do preço da Grua, nos termos das seguintes cláusulas:



Tribunal de Contas

1.^a

Pelo presente acordo, a Primeira Outorgante (a CMA) compartilhará com o valor 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 (os BN) 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%³;

2.^a

“ A primeira prestação será paga até ao dia ...de Maio do corrente ano e as restantes até ao dia 20 dos meses correspondentes”

3.^a

*“O presente Aditamento ao Protocolo produz efeitos a partir da data da sua assinatura” .**Trata-se, a nosso ver, de uma Carta de Conforto do tipo “forte”**, em que a CMA, face ao reconhecimento de que os BN não têm capacidade financeira para suportar os pagamentos em falta, bem como a obrigação já assumida na referida Carta de Conforto pela CMA perante o BES, assume ela própria o pagamento do remanescente da dívida (capital e juros remuneratórios) não contemplada no Protocolo de 9NOV2011.*

Ou seja, estamos perante a concessão de uma **verdadeira garantia autónoma e pessoal**⁴. Foi, de resto, assim que a CMA e os BN

3

⁴ Vide, a propósito da tipologia das cartas de conforto, Menezes Cordeiro, in “Manual de Direito Bancário, 3.^a edição, 2006, Almedina, págs. 655 a 659. Diz, a propósito, o referido autor: “As cartas de conforto dão lugar a deveres de prestar, por parte da emitente. Torna-se muito melindroso, perante a natureza lacónica ou mesmo ambígua das cartas de conforto, determinar o regime de garantia em causa. O mais simples seria, naturalmente, reconduzi-la à fiança, numa orientação que foi assumida por jurisprudência estrangeira,



Tribunal de Contas

interpretaram a Carta de Conforto, tendo, em função dessa interpretação, procedido ao Aditamento ao Protocolo a que nos temos vindo a referir.

Ora, nos termos do n.º 7 do artigo 23.º da Lei n.º 42/98, de 06/08 (Lei das Finanças Locais, à data em vigor), era vedado aos municípios conceder garantias pessoais.

- **Estamos, por isso, perante um pagamento ilegal, por violação do disposto no n.º 7 do artigo 23.º da Lei n.º 42/98, de 06/08⁵.**

embora tenda a ser abandonada. O óbice: tradicionalmente, a fiança exige uma específica manifestação de vontade nesse sentido, como transparece do artigo 628.º/1 do Código Civil.

Se o conforto forte fosse uma fiança, ele implicaria dois traços essenciais:

- *ele teria natureza acessória – artigo 627.º/2 do Código Civil – sofrendo a vicissitudes da relação principal;*
- *ele conferiria ao garante o *beneficium excussionis* – artigo 638.º/1 daquele Código Civil.*

Logo, se algum dos traços resultar do texto da carta de conforto, de modo mais ou menos explícito (P. ex: “o emitente pagará, se for necessário (...))

*Doutra forma, **haverá que optar pela autonomia da garantia**, admitindo-se, quando muito, uma graduação quanto ao montante garantido e quanto às circunstâncias da intervenção, em função da interpretação concreta e das circunstâncias que presidiram à emissão da carta.”*

⁵ O Município efetuou a contabilização do referido pagamento, quer em regime de contabilidade orçamental, quer em contabilidade patrimonial, da seguinte forma:

- **Registo em contabilidade orçamental:**

A despesa e os pagamentos correspondentes às 8 ordens de pagamento, no montante total de € 135.194,19 (capital + juros remuneratórios), foram inscritos com a classificação económica 08.07.01, a qual, nos termos do classificador aplicável (cf.. Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro), corresponde ao agrupamento de despesa 08 – *transferências de capital*, subagrupamento 07 – *instituições sem fins lucrativos*, rubrica 01 – *instituições sem fins lucrativos*.

O referido classificador económico é elucidativo quanto à natureza das despesas a reconhecer na classificação referida (08), ao estabelecer que são integradas no agrupamento **transferências de capital** as importâncias a entregar a quaisquer organismos ou entidades, com o propósito de financiar despesas de capital da entidade



Tribunal de Contas

Os Recorrentes não vêm, contudo, demandados por quaisquer infrações financeiras sancionatórias, que, como refere o Relatório de Auditoria, apesar de se verificarem, já se mostravam prescritas.

Com efeito, os Recorrentes apenas vêm demandados por infrações financeiras reintegratórias, tendo sido condenados na reposição no erário público do montante correspondente a uma parte dos juros remuneratórios (€3.000,00), por se ter entendido que havia fundamento legal para a sua redução, nos termos do n.º 2 do artigo 64.º da LOPTC, sendo, por isso, o recurso interposto limitado à alegação de que tal condenação viola, *inter alia*, o disposto no artigo 59.º, n.ºs 1 e 2 da LOPTC.

recetora, sem que tal implique, por parte desta última, uma contrapartida suscetível de reconhecimento orçamental ou patrimonial, respetivamente nas receitas ou no ativo da autarquia.

A classificação orçamental do fluxo monetário associado às 8 ordens de pagamento é consentânea com os documentos que suportam os respetivos registos, isto é, com as ordens de pagamento emitidas pela autarquia em favor dos BN e com os correspondentes documentos de quitação emitidos por estes últimos

- **Registo em contabilidade patrimonial:**

Coerentemente com o registo em contabilidade orçamental, foram originariamente registados os créditos perante os BN (código de conta 26), no montante total de € 135.194,19, ao que se seguiram os registos a crédito na classe 1 «Disponibilidades» pelos pagamentos realizados, precedidos pelos correspondentes créditos e débitos na conta 252 «Credores por execução do orçamento». O registo contabilístico da operação reflete assim uma subtração aos fundos patrimoniais líquidos da autarquia no montante indicado.

As várias ordens de pagamento não contêm qualquer indicação sobre a parte correspondente a capital mutuado, objeto de reembolso, e sobre a parcela que respeita aos juros trimestrais postecipados. Tal destrição só é alcançável através de consulta ao mapa relativo ao serviço da dívida, emitido pelo BES, e apenso a cada ordem de pagamento.

Face ao que antecede conclui-se que a contabilização efetuada sustenta as observações da sentença relativamente ao facto de a entidade reconhecer que, em termos orçamentais e financeiros, a operação, sendo uma despesa de capital **não revestiu a natureza de investimento, mas tão só de uma transferência de capital**, traduzida numa redução do património líquido da autarquia.



Tribunal de Contas

2.2.4. Da invocada violação do disposto do artigo 59.º, nºs 1 e 2, da LOPTC, por aos juros remuneratórios em que os Recorrentes foram condenados corresponder uma contraprestação efetiva.

Argumentam, em síntese, os Recorrentes:

- A “comparticipação financeira” a favor dos BN, mesmo que contenha uma componente relativa a juros pagos por estes ao BES não é ilegal, quer porque visa remunerar a antecipação da aquisição de um meio de socorro indispensável à segurança das pessoas e bens no Município de Aveiro, matéria que corresponde à prossecução das atribuições do Município na área da proteção civil, quer ainda porque essa participação (em todas as suas componentes - capital e juros) não causou qualquer dano para o erário público, antes pelo contrário, teve como contraprestação efetiva a aquisição antecipada de um equipamento de socorro cuja utilização ao serviço dos munícipes foi devidamente salvaguardada no protocolo de 2001 (**facto 49**).
- Não houve qualquer dano para o erário público, pois o pagamento dos juros teve como contrapartida real a antecipação da aquisição do camião-grua para socorro municipal.

O artigo 59.º da Lei 98/97, de 26/08 (LOPTC), sob a epígrafe “Reposições por alcances, desvios e pagamentos indevidos”, na redação originária, dispõe o seguinte:



Tribunal de Contas

“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 efetiva”⁶

Assim, e para que haja pagamentos indevidos é necessário que **(i)** os pagamentos sejam ilegais, e que **(ii)** esses pagamentos causem dano para o Estado ou entidade pública por não terem contraprestação efetiva.

Ou seja, podem existir pagamentos ilegais que não sejam indevidos, bastando, para isso, que haja contraprestação efetiva; ao invés, não podem existir pagamentos indevidos que sejam legais, uma vez que a norma exige uma conexão intrínseca entre estes e a sua ilegalidade.

Assente que estamos perante um pagamento ilegal (vide ponto 2.2.3)⁷ importa agora saber se do pagamento dos juros remuneratórios – o único pagamento que está em causa neste recurso - resultou um dano para o erário público por não ter contraprestação efetiva (artigo 59.º, nºs 1 e 2, da Lei 98/97, de 26/08, na redação originária, à data dos factos em vigor).

Dos autos e da factualidade dada como provada resulta o seguinte:

⁶ Com a entrada em vigor da Lei 48/2006, de 29/08, a noção de pagamentos indevidos foi objeto de reformulação

⁷ O qual, a nosso ver, deveria incluir também a transferência por parte da CMA para a conta dos BN do capital mutuado, conforme resulta do ponto 2.2.3. deste Acórdão.



Tribunal de Contas

- A grua de 3 eixos comparticipada, na sua totalidade, pela CMA teve por objetivo a aquisição por parte dos BN de tal equipamento, através de empréstimo bancário, por o mesmo ser “*necessário para acudir a situações de emergência e sinistro no distrito de Aveiro*”, sobretudo em edifícios de altura elevada (**cláusula 1.ª do Protocolo de 9NOV2001 e facto 38**).
- Constituíam obrigações dos BN:
 - a) Disponibilizar a grua para os serviços da CMA em que a mesma seja necessária;
 - b) Utilizar a grua exclusivamente no âmbito da atividade estatutária, ficando interdita a sua utilização e/ou cedência a terceiros com finalidades comerciais;
 - c) Entregar à CMA, até ao dia 15ABR, um exemplar do relatório de atividades e contas respeitantes ao ano anterior (**cláusula 3.ª do referido Protocolo e factos 38, 47, 49**).
- À CMA assistia o direito de fiscalizar, a todo o tempo e quando tal se considerasse necessário, o cumprimento das obrigações emergentes do Protocolo, designadamente o correto encaminhamento financeiro do montante do apoio atribuído, devendo os BN prestar-lhe a colaboração que se revelar adequada (**Cláusula 4.ª do referido Protocolo e facto 49-A**).
- 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



Tribunal de Contas

Gomes Fernandes – Bombeiros Novos de Aveiro”, cuja fundação remonta a 1908 (**facto 69**).

- 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 (**facto 70**).
- 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 (**facto 71**).
- 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 (**facto 72**).
- 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 (**facto 73**).
- Daí que - com vista a prevenir os riscos para a segurança dos Municípios que tal lacuna implicava - os BN se propusessem



Tribunal de Contas

adquiri-lo, tendo solicitado apoio à CMA, uma vez que não dispunham de meios financeiros bastantes (**facto 74**).

- Solicitação que teve uma primeira resposta na reunião de 13SET2001 da CMA a que se refere o **facto 38**, sendo certo que aquando da 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 (**facto 75**).
- 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 13SET2001, designadamente solicitando aos serviços camarários competentes que procurassem melhorar as condições de financiamento bancário (**facto 76**).
- É neste contexto que tem lugar a deliberação de 8NOV2001 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 (**facto 77**).



Tribunal de Contas

Os municípios dispõem de atribuições no âmbito da proteção civil (artigo 13.º, alínea j), da Lei 159/99, de 14SET) e a alínea c) do artigo 25.º 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 (**factos 71 e 73**).

Ou seja, a comparticipação financeira assumida pela CM a favor dos BN, não causou qualquer dano para o erário público, já que aquela teve como contraprestação efetiva a aquisição antecipada de um equipamento de socorro - grua de 3 eixos – ficando os BN obrigados a disponibilizá-lo à CMA, sempre que aquele se mostrasse necessário aos seus serviços, a que acresce o facto dos BN terem ficado interditos de o utilizar ou ceder para fins comerciais, ficando ainda constituídos na obrigação de apresentar o relatório de atividades e contas respeitantes ao ano anterior até ao dia 15 de Abril de cada ano (**facto 49**).

Ora, a comparticipação financeira assumida pela CM a favor dos BN incluía o capital, bem como os juros remuneratórios (**facto 60**).

Os juros remuneratórios, no montante de €4.079,11, suportados pela CMA no âmbito do Aditamento ao Protocolo de 27MAI2005, mais não são do que o rendimento decorrente de uma obrigação de capital constituída pelo mutuário (os BN) pela utilização temporária de um



Tribunal de Contas

determinado montante de capital que, como foi já referido, ascendeu a € 131.115,08.

Daí que o pagamento dos juros remuneratórios também se não possam dissociar da contraprestação efetiva traduzida na possibilidade da CMA ter podido antecipar a favor dos munícipes, através dos BN, um equipamento com o objetivo de salvaguardar a segurança das populações e que não existia em qualquer concelho do Distrito de Aveiro (factos 73 e 74).

Com efeito, aquele pagamento visou, também, remunerar a aquisição antecipada daquele meio de socorro às populações, sendo certo que o apoio à aquisição de equipamentos para bombeiros voluntários se enquadrar dentro das competências e atribuições dos municípios (vide artigos 64.º, n.º 4, alínea b), da Lei n.º 169/99, de 19/09, 13.º, n.º 1, alínea j) e 25.º, alínea c), da Lei 159/99, de 14/09).

.

Em síntese:

- Apesar do pagamento em causa ser ilegal, não se pode dar como verificada a infração financeira reintegratória prevista no n.º 2 do artigo 59.º da Lei 98/97, de 26/08, na redação originária, por tal pagamento não ter sido causa de dano para o Município, uma vez que houve contraprestação efetiva.



Tribunal de Contas

3. DECISÃO.

Termos em que, julgando-se o recurso parcialmente procedente, por provado, se decide:

- a) Rejeitar parcialmente o aditamento requerido pelos Recorrentes à matéria de facto;
- b) Revogar a sentença recorrida, absolvendo-se os Recorrentes da infração financeira reintegratória pela qual foram condenados.

Não há lugar a emolumentos legais.

Registe e notifique.

Lisboa, 2 de Maio de 2013.

Os Juízes Conselheiros

(Helena Ferreira Lopes)

(Carlos Alberto L. Morais Antunes)

(Nuno Lobo Ferreira)