

PROCESSO N.º 22/2012 – 1ª S. - ARF

RELATÓRIO N.º 11/2013- 1ª S. - ARF



“CONTRATO DE ABERTURA DE CRÉDITO A CURTO PRAZO NA MODALIDADE DE CONTA CORRENTE”

celebrado entre o

Município de Avis e o “Banco Santander Totta, S.A.”

(Processo de Fiscalização Prévia nº 1873/2011)

**Tribunal de Contas
2013**



Tribunal de Contas



ÍNDICE

Relação de siglas		4
I –	Introdução	5
II –	Metodologia	5
III –	Factualidade apurada	6
IV –	Normas legais aplicáveis/Caracterização das infrações financeiras	9
V –	Identificação nominal e funcional dos eventuais responsáveis	12
VI –	Justificação apresentada/Alegação	13
VII –	Apreciação	16
	7.1.1. Da sujeição do contrato de abertura de crédito a "curto prazo" a fiscalização prévia do TC	16
	7.1.2. Da execução financeira do contrato de empréstimo sem pronúncia do TC, em sede de fiscalização prévia	17
	7.1.3. Da inobservância das normas da LFL que regulam o crédito municipal	18
	7.2. Apreciação geral	19
VIII –	Responsabilidade financeira sancionatória	24
IX –	Parecer do Ministério Público	26
X –	Conclusões	27
XI –	Decisão	29
	Ficha técnica	31
	Anexo I	33
	Anexo II	37



SIGLAS

<i>Ac.</i>	<i>Acórdão</i>
<i>CMA</i>	<i>Câmara Municipal de Avis</i>
<i>CPA</i>	<i>Código de Procedimento Administrativo¹</i>
<i>DCC</i>	<i>Departamento de Controlo Concomitante</i>
<i>DECOP</i>	<i>Departamento de Controlo Prévio</i>
<i>DGTC</i>	<i>Direção-Geral do Tribunal de Contas</i>
<i>DL</i>	<i>Decreto-Lei</i>
<i>DR</i>	<i>Diário da República</i>
<i>IVA</i>	<i>Imposto Sobre Valor Acrescentado</i>
<i>LAL</i>	<i>Lei das Autarquias Locais²</i>
<i>LFL</i>	<i>Lei das Finanças Locais³</i>
<i>LOPTC</i>	<i>Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas⁴</i>
<i>Of.</i>	<i>Ofício</i>
<i>POCAL</i>	<i>Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais⁵</i>
<i>TC</i>	<i>Tribunal de Contas</i>
<i>UAT</i>	<i>Unidade de Apoio Técnico</i>
<i>UC</i>	<i>Unidade de Conta</i>

¹ D.L. n.º 442/91, de 15 de novembro, alterado pelos D.L. n.ºs 6/96, de 31 de janeiro e 18/2008, de 29 de janeiro.

² Aprovada pela Lei n.º 169/99, de 18.09, alterada pelas Leis n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro, n.º 67/2007, de 31 de dezembro e Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro.

³ Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, alterada pelas Leis n.º 22-A/2007, de 29 de junho, n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro, n.º 3-B/2010, de 28 de abril, n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, e n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro. Posteriormente à data dos factos aqui relatados foi alterada pela Lei n.º 22/2012, de 30 de maio.

⁴ Lei n.º 98/97, de 26.08, alterada pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de dezembro, 1/2001, de 04 de janeiro, 55-B/2004, de 30 de dezembro, 48/2006, de 29 de agosto, 35/2007, de 13 de agosto e 3-B/2010, de 28 de abril. Posteriormente à data de parte dos factos aqui relatados, foi alterada pelas Leis n.ºs 61/2011, de 07 de dezembro e 2/2012, de 06 de janeiro.

⁵ DL n.º 54-A/99 de 22.02, alterado pela Lei n.º 162/99, de 14 de setembro, DL n.º 315/2000, de 02 de dezembro, DL n.º 84-A/2002, de 05 de abril e Lei n.º 60-A/2005, de 30 de dezembro.



Tribunal de Contas

I-INTRODUÇÃO

Em 28.12.2011⁶, o Município de Avis remeteu para efeitos de fiscalização prévia do TC, um contrato de "ABERTURA DE CRÉDITO A CURTO PRAZO NA MODALIDADE DE CONTA CORRENTE", celebrado, em 02.03.2011, no montante de € 540.000,00, com o Banco Santander Totta, S.A. (BST, S.A.), pelo prazo de 1 ano⁷.

Por acórdão⁸ proferido em Subsecção da 1ª Secção, de 16 de março de 2012, foi decidido:

*" (...) Declarar extemporâneo o pedido de visto apresentado (...);
(...) Determinar o prosseguimento do processo para apuramento das responsabilidades a que haja lugar (...)"*

II- METODOLOGIA

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

- ✓ Da execução do contrato, particularmente da autorização e efetivação de pagamentos, ocorridos antes da sua remessa e/ou pronúncia por este Tribunal, em sede de fiscalização prévia;
- ✓ De outras ilegalidades decorrentes da não amortização integral do empréstimo até ao termo da sua vigência contratual (e anual).

O estudo do aludido contrato de empréstimo e dos trâmites que lhes estão associados consubstanciou-se na documentação e esclarecimentos remetidos em sede de fiscalização prévia⁹ e concomitante¹⁰.

⁶ Cfr. Of. n.º 4220.

⁷ O qual foi registado na DGTC com o n.º 1873/2011.

⁸ Ac. n.º 8/2012.



Tribunal de Contas

Após o estudo de toda a documentação, foi elaborado o relato da auditoria, notificado¹¹ para o exercício do direito de contraditório previsto no artigo 13.º da LOPTC, na sequência de despacho judicial, de 24.10.2012, ao indiciado responsável, Manuel Maria Libério Coelho.

No exercício daquele direito e dentro do prazo concedido para o efeito, veio aquele indiciado responsável¹², apresentar alegações e prova testemunhal, subscritas por advogado regularmente constituído, as quais foram tomadas em conta na elaboração do presente relatório, encontrando-se nele sumariadas ou transcritas, sempre que tal se haja revelado pertinente.

III- FACTUALIDADE APURADA

Quadro n.º 1- Contrato

Objeto do contrato	Data da celebração do contrato	Valor (S/IVA)	Prazo
<i>"Abertura de Crédito a Curto Prazo na modalidade de conta corrente"</i>	02.03.2011	€ 540.000,00, <i>"a ser usado por uma ou mais vezes"</i>	<i>"até 02 de março de 2012"</i>

3.1. O presente contrato tem a natureza de um contrato de empréstimo de curto prazo, foi precedido de consulta a 4 instituições de crédito e autorizado por deliberação da Assembleia Municipal de Avis de 25.02.2011.

3.2. Por despacho do Presidente da CMA de 28.02.2011, ratificado por deliberação camarária de 09.03.2011, foi o mesmo adjudicado ao BST, S.A.. Mencione-se

⁹ Cfr. Ofºs. de resposta n.ºs 278, de 23.01.2012, e 727, de 29.02.2012, e fax de 13.03.2012.

¹⁰ Cfr. Faxes de 07.05.2012, 22.05.2012 e 06.07.2012.

¹¹ Of. da DGTC n.º 16862, de 30.10.2012.

¹² Foi concedido um prazo de 15 dias úteis e a resposta foi rececionada em 19.11.2012.



Tribunal de Contas

que a instituição bancária inicialmente escolhida tinha sido a “*Caixa de Crédito Agrícola Moravis*”, a qual, como se refere naquele despacho, embora em termos de custos não apresentasse diferenças significativas com a proposta adjudicada, foi afastada da contratação em virtude de “(...) *a referida instituição (C.A.Moravis), por escrito, [vir] exigindo o visto prévio do Tribunal de Contas à dita operação, facto que não é legalmente exigido nem tem sentido ir proceder-se em conformidade*”.

3.3. Ao abrigo do contrato supra identificado o banco concederia ao município um crédito com o limite de € 540.000,00, sendo que esta “(...) *abertura de crédito (...) destina[va]-se a ser usada por uma ou mais vezes pelo BENEFICIÁRIO como **fundo de manei**o de apoio à tesouraria (...)*” (negrito nosso)¹³.

3.4. O citado contrato foi celebrado em 02.03.2011, para vigorar e o respetivo montante ser amortizado integralmente “(...) *até 02 de março de 2012 (...)*”¹⁴.

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

a) Em **02.03.2011**¹⁵ foi creditado na conta do município o valor total de empréstimo, 540.000,00 €;

b) Em **09.06.2011, 5.09.2011, 6.12.2011 e 05.03.2012**¹⁶ foram pagos juros à instituição bancária no montante total de 26.932,70 €.

3.6. Em **28.12.2011**, o contrato foi remetido ao TC “(...) *para efeito de concessão de visto (...)*”, uma vez que não tendo sido “(...) *possível a sua amortização até final do ano de 2011, o mesmo irá transitar para o ano de 2012 (...)*”¹⁷.

¹³ Cfr. Cláusula 2.ª.

¹⁴ Cfr. Cláusula 3.ª.

¹⁵ Cfr. “*MAPA DE EMPRÉSTIMOS DE CURTO PRAZO*” - Anexo ao of. n.º 278, de 23.01.2012.

¹⁶ Cfr. Of. n.º 727, de 29.02.2012 e Fax de 07.05.2012.

¹⁷ Cfr. Of. n.º 4220, de 28.12.2011.



Tribunal de Contas

3.7. Em **13.03.2012**, o aludido empréstimo ainda não tinha sido integralmente amortizado pela CMA¹⁸.

3.8. Por acórdão proferido em Subsecção da 1ª Secção de 16.03.2012, foi decidido que "(...) *O decurso do prazo de vigência contratual sem que se tenha concluído o processo de fiscalização prévia torna extemporânea e inútil a respetiva decisão(...)*" tendo-se (...) *determinado o prosseguimento do processo para efeitos de apuramento de eventuais responsabilidades financeiras(...)*"¹⁹.

3.9. Posteriormente, a CMA procedeu a outros pagamentos a título de juros e liquidação de despesa, tendo o montante do empréstimo de "curto prazo" sido totalmente amortizado até **02.04.2012**²⁰, isto é, cerca de um mês após o termo da sua vigência (anual, que terminava em 02.03.2012).

3.10. A descrição dos pagamentos efetuados ao abrigo do contrato em apreço, consta do quadro infra (de acordo com a documentação enviada pela autarquia):

Quadro n.º 2 - Pagamentos

PAGAMENTOS DE JUROS			
N.º da Ordem de Pagamento	Data de autorização	Data de pagamento	Montante
676/2011 (08.06.2011)	08.06.2011	09.06.2011	6.350,76 €
1009/2011 (05.09.2011)	05.09.2011	05.09.2011	6.824,10 €
1394/2011 (05.12.2011)	06.12.2011	06.12.2011	6.926,01 €
208/2012 (05.03.2012)	05.03.2012	05.03.2012	6.831,83 €
308/2012 (02.04.2012)	02.04.2012	02.04.2012	6.238,22 €
Subtotal (1)			33.170,92 €

¹⁸ Cfr. Fax datado de 13.03.2012.

¹⁹ Ac. n.º 8/2012.

²⁰ Cfr. Fax de 07.05.2012.



AMORTIZAÇÃO DE CAPITAL				
N.º da Ordem de Pagamento	"Anexo de fatura"²¹	Data de autorização	Data de pagamento	Montante
270/2012 (20.03.2012)	422/2012 (20.03.2012)	20.03.2012	20.03.2012	500.000,00 €
280/2012 (23.03.2012)	431/2012 (23.03.2012)	23.03.2012	23.03.2012	40.000,00 €
Subtotal (2)				540.000,00 €
TOTAL (1+2)				573.170,92 €

IV- NORMAS LEGAIS APLICÁVEIS/CARACTERIZAÇÃO DAS INFRAÇÕES FINANCEIRAS

❖ Quanto à sujeição a fiscalização prévia do TC e produção de efeitos financeiros

4.1. Nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 46.º, conjugado com a alínea c) do n.º 1 do artigo 2.º da LOPTC, estão sujeitos a fiscalização prévia do TC todos os atos de que resulte o aumento da dívida pública fundada das autarquias locais.

4.2. De acordo com o disposto no artigo 3.º, alínea b), da Lei n.º 7/98, de 03.02, alterada pelo artigo 81.º da Lei n.º 87-B/98, de 31.12 (Regime geral de emissão e gestão da dívida pública), dívida pública fundada é aquela que é "*contraída para ser totalmente amortizada num exercício orçamental subsequente ao exercício no qual foi gerada*". Este conceito contrapõe-se ao de dívida pública flutuante, que, de acordo com a alínea a) do mesmo artigo, é a dívida "*contraída para ser totalmente amortizada até ao termo do exercício orçamental em que foi gerada*".

²¹ Documentação de suporte à ordem de pagamento respetiva.



- 4.3.** Os efeitos dos atos e dos contratos sujeitos a fiscalização prévia do TC encontram-se condicionados pelo que dispõe o artigo 45.º, n.º 1, da LOPTC, isto é, que esses atos e contratos "*(...) podem produzir todos os seus efeitos antes do visto (...) exceto quanto aos pagamentos a que derem causa (...)*".
- 4.4.** A autorização e efetivação de pagamentos antes do "*visto*" do TC, na sequência do montante creditado na conta do município, é suscetível de consubstanciar a prática da infração financeira prevista na alínea b) do n.º 1 e sancionada no n.º 2 do artigo 65.º da LOPTC – "*Violação das normas sobre (...) pagamento de despesas públicas ou compromissos*".
- 4.5.** Acresce que, por força do disposto no artigo 81.º, n.º 2, do citado diploma legal os contratos que produzem efeitos antes do "*visto*" do TC, devem ser remetidos ao Tribunal no prazo de 20 dias a contar do início dessa produção de efeitos.
- 4.6.** O desrespeito daquele prazo é suscetível de consubstanciar a infração prevista na alínea e) do n.º1 do artigo 66º da LOPTC.
Tendo em conta que a responsabilidade aqui evidenciada é apenas de natureza sancionatória a mesma é objeto de apuramento em informação autónoma.
- ❖ Quanto à observância das normas que regulam o crédito municipal e que constam da LFL**
- 4.7.** Nos termos do artigo 38.º, n.º 1, da LFL, "*(...) os municípios podem contrair empréstimos e utilizar aberturas de crédito junto de qualquer instituição autorizada por lei a conceder crédito (...) nos termos da lei*".
- 4.8.** Estes empréstimos e utilização de aberturas de crédito podem ser:



- a) A curto prazo – contraídos apenas para ocorrer a dificuldades de tesouraria devendo ser amortizados no prazo máximo de um ano após a sua contração (artigo 38.º, n.ºs 2 e 3);
 - b) A médio e longo prazos – contraídos para aplicação em investimentos ou ainda para proceder ao saneamento ou ao reequilíbrio financeiro dos municípios, com maturidade entre 1 e 10 anos (os de médio prazo) ou com maturidade superior a 10 anos (os de longo prazo)²².
- 4.9.** A utilização de empréstimos públicos em finalidade diversa da legalmente prevista é suscetível de constituir a infração financeira de natureza sancionatória p.p. na alínea f) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 65.º da LOPTC.

V- IDENTIFICAÇÃO NOMINAL E FUNCIONAL DOS EVENTUAIS RESPONSÁVEIS

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

Os pagamentos "(...) referente a juros do empréstimo em causa (...) foram efetuados nas datas, 09/06/2011, 05/09/2011 e 06/12/2011, e autorizados pelo Sr. Presidente da Câmara Municipal de Avis, Manuel Maria Libério Coelho (...)"²³, assim como o pagamento efetuado em 05.03.2012.

Analisando as respetivas ordens de pagamento, identificadas no quadro constante do ponto 3.10., confirma-se que se encontram efetivamente todas autorizadas pelo supra identificado presidente do órgão executivo, Manuel Maria Libério Coelho.

²² Também neste sentido *vide* Ac. n.º. 04/2009 – 1ª S/PL, de 28 de janeiro (proferido no Recurso Ordinário n.º 36/2008).

²³ Cfr. Of. n.º 727, de 29.02.2012.



Mencione-se, ainda, que todos os restantes pagamentos, quer a título de juro, quer de amortização, foram autorizados pelo citado Presidente da Câmara, Manuel Maria Libério Coelho²⁴.

5.2. Pelo desrespeito das normas da LFL relativas ao crédito municipal

De acordo com a informação prestada pelo Presidente da CMA^{25/26} nem o executivo camarário nem a assembleia municipal tomaram conhecimento e autorizaram a amortização do empréstimo de curto prazo em data posterior à do termo do seu prazo anual.

Atendendo ao elenco das competências legalmente atribuídas aos presidentes de câmara municipal, designadamente:

- a)** as de *"(...) executar as deliberações da câmara municipal, (...) assegurar a execução das deliberações da assembleia municipal (...) dar cumprimento às decisões dos seus órgãos (...)"*, bem como a de *"(...) autorizar o pagamento das despesas realizadas, nas condições legais (...)"* – alíneas b), c) e h) do n.º1 do artigo 68.º da LAL;

- b)** a de submeter, para apreciação em cada uma das sessões ordinárias da assembleia municipal, *"(...) informação escrita (...) acerca da atividade do município, bem como da situação financeira do mesmo, informação essa que deve ser enviada ao presidente da mesa da assembleia com a antecedência de cinco dias sobre a data do início da sessão, para que conste da respetiva ordem do dia (...)"* – alínea e) do n.º 1 do artigo 53.º da LAL.

²⁴ Cfr. Faxes datados de 07.05.2012 e 22.05.2012.

²⁵ Cfr Fax datado de 06.07.2012.

²⁶ A este propósito é referido que *"(...) Não existem deliberações quer da Câmara Municipal ou da Assembleia Municipal quanto ao incumprimento do prazo de amortização do empréstimo.*

A Câmara Municipal reuniu a 22/02/2012 e a Assembleia Municipal de Avis a 24/02/2012, pelo que nas datas indicadas não era ainda possível afirmar que o empréstimo não iria ser amortizado no prazo exigido pelo n.º 3 do artigo 38.º da Lei das Finanças Locais."



Tribunal de Contas

Considera-se que a responsabilidade pelo eventual desrespeito das normas relativas ao crédito municipal lhe deve ser imputada ao Presidente da CMA, Manuel Maria Libério Coelho, tanto mais que foi também quem autorizou os respetivos pagamentos.

VI- JUSTIFICAÇÃO APRESENTADA/ALEGACÕES

6.1. Em sede de fiscalização prévia

- ❖ Em 28.12.2011²⁷, aquando da remessa do contrato para fiscalização prévia deste Tribunal, foi referido que:

"Contraíu este Município em 2 de Março de 2011, empréstimo bancário de curto prazo.

Não sendo possível a sua amortização até final do ano de 2011, o mesmo irá transitar para o ano de 2012.

Face ao exposto, e para efeitos de concessão de visto por parte desse douto Tribunal, junto se envia a V. Ex.^a o processo referente ao assunto em epígrafe (...)".

- ❖ Questionado²⁸ por este Tribunal sobre a não submissão atempada do processo a "visto" do TC, o Presidente da Câmara esclareceu o seguinte:

"(...) o que o Município pretendia era mesmo um empréstimo a curto prazo, cuja liquidação seria, à partida, efetuada até 31/12/2011, razão pela qual se concluiu pela não sujeição do contrato a visto prévio do Tribunal de Contas, uma vez que o mesmo não se enquadra nas disposições do artigo 46.º da LOPTC. A redação da cláusula 3.ª do contrato foi redigida pelo proponente, sendo aceite pelo Município, em virtude da mesma não proibir ou impossibilitar a liquidação do empréstimo, nos termos exigidos para os contratos de empréstimo a curto prazo (...)".²⁹

²⁷ Cfr. Of. n.º 4220.

²⁸ Pontos 2 do ofício com a refª DECOP/UAT.2/153/2012, de 09.01.2012 e 2.3. do com a refª DECOP/UAT.2/927/2012, de 09.02.2012.

²⁹ Cfr. Of. n.º 278, de 23.01.2012.



" (...) o Município de Avis contraiu um empréstimo de curto prazo em 02/03/2011, tendo como objetivo proceder à sua integral amortização [no] exercício de 2011. Face a este propósito (...), considerou o município não ser exigível o visto prévio do Tribunal de Contas no momento da sua assinatura, considerando-se assim não existir violação ao n.º 2 do artigo 81.º da LOPTC.

O empréstimo de curto prazo foi obtido com o propósito de gerar liquidez suficiente para cumprir o plano de investimentos co-financiados no âmbito do QREN, permitindo, assim que o município procedesse à liquidação da despesa ocorrida com os referidos projetos que, posteriormente, seriam entregues a fim de receber a respetiva participação.

(...) foi perante o facto de se perceber que as verbas em dívida não seriam arrecadadas até ao final de 2011, com as quais seria possível satisfazer integralmente o montante do empréstimo de 540 mil euros, que foi decidido solicitar o visto, por se considerar que só neste momento se estava assumir o propósito de fundar a dívida resultante do empréstimo de curto prazo.

(...) não era legítimo presumir, à data do contrato, como o fez a Caixa de Crédito Agrícola Moravis, de que o empréstimo iria transitar. A não legitimidade desta presunção é igualmente reforçada na postura das outras entidades bancárias, entre elas a instituição a que o município recorreu (Santander) que, legitimamente não presumindo tal facto não exigiram o referido visto no momento da concretização do contrato".³⁰

6.2. Em sede de exercício do princípio do contraditório

Quanto às infrações de que vem indiciado – execução financeira do contrato de empréstimo antes da pronúncia do TC e inobservância das normas que regulam o crédito municipal – por violação dos artigos 45.º, n.º1, da LOPTC e 38.º, n.ºs 2, 3 e 4 da LFL, veio o indiciado responsável apresentar os seguintes argumentos:

- ❖ *"(...) Atempadamente, já foram enviadas a esse respeitável Tribunal todas as justificações para a conduta que foi adotada no que concerne à matéria controvertida(...).*
- ❖ *"(...) o Presidente da Câmara de Avis, agiu e procedeu de acordo com o que era comum e normal, quando se estava na presença de empréstimo a curto prazo (...)"*.

³⁰ Cfr. Of. n.º 727, de 29.02.2012.



Tribunal de Contas

- ❖ "(...) Como já dizia Voltaire, as Leis devem ser **"curtas, uniformes e precisas"** e, também no que concerne a casos de semelhante cariz, a Lei e, por tabela, as respetivas interpretações, variam de forma incompreensível para o cidadão comum, com todas as consequências daí emergentes(...)".
- ❖ "(...) Sendo assim, como é, nem sempre é fácil para o cidadão comum e mesmo para os mais avisados, saber como hão-de agir num emaranhado de princípios e interpretações a todos os títulos babilónicas(...)".
- ❖ "(...) In casu, o Presidente da Câmara de Avis agiu de boa fé e ao abrigo dos pareceres que lhe foram dados pelos técnicos consultados para o efeito(...)".
- ❖ "(...) agiu sem dolo e negligência(...)".
- ❖ "(...) E terá infringido, unicamente meros formalismos, que embora respeitáveis, em nada lesaram fosse quem fosse(...)".
- ❖ "(...) Ora, o Presidente da Câmara de Avis, orgulha-se de (...) pautar o seu comportamento, como cidadão e como Autarca, por princípios de honradez, dignidade e altruísmo(...)".
- ❖ "(...) E exerce as suas funções com total abnegação, sacrificando-se pelos respetivos Municípios, no que concerne as obrigações a que o cargo obriga (...)".
- ❖ "(...) O Presidente da Câmara Municipal de Avis, acusado do incumprimento de meros formalismos — facto que se aceita com todo o respeito (...)".
- ❖ "**(...) em nada lesou fosse quem fosse, limitando-se, por hipótese a incumprir, sem dolo ou negligência, atempadamente, com meros formalismos legais, entretanto corrigidos(...)**".
- ❖ "**(...) sempre agiu depois de ter consultado e ouvido técnicos competentes para o efeito e fê-lo na convicção de que não estava a**



infringir qualquer princípio legal(...)”.

- ❖ *"(...) é a primeira vez que o ora indiciado é responsabilizado por incumprimento de prazo num contrato de empréstimo, pelo que, (...) deve ser relevada a eventual infração, com todas as consequências daí emergentes(...)*”.

São, ainda, efetuadas diversas considerações quanto ao comportamento e conduta do demandado e apresentada prova testemunhal³¹.

VII- APRECIACÃO

7.1. Considerando a factualidade apurada formulam-se as observações seguintes:

7.1.1. Da sujeição do contrato de empréstimo de curto prazo para fiscalização prévia

In casu o contrato de empréstimo de curto prazo em apreço, foi contraído em **02.03.2011 para vigorar até 02.03.2012.**

De acordo com o disposto no artigo 3.º, alínea b), da Lei n.º 7/98, de 03.02, alterada pelo artigo 81.º da Lei n.º 87-B/98, de 31.12 (Regime geral de emissão e gestão da dívida pública), dívida pública fundada é aquela que é *“contraída para ser totalmente amortizada num exercício orçamental subsequente ao exercício no qual foi gerada”*. Este conceito contrapõe-se ao de dívida pública flutuante, que, de acordo com a alínea a) do mesmo artigo, é a dívida *“contraída para ser totalmente amortizada até ao termo do exercício orçamental em que foi gerada”*.

O mesmo é dizer, e na senda do referido no Ac. n.º 8/2012, de 16.03, *“(...) o prazo inicial deste empréstimo implicava, desde logo, a amortização no ano seguinte ao*

³¹ A resposta do indiciado responsável encontra-se digitalizada em Anexo II a este relatório.



da sua contração. Aumentando a dívida pública fundada do município logo quando foi contraído, deveria ter sido então sujeito à fiscalização prévia deste Tribunal (...)”.

Ainda a este propósito veja-se o entendimento sufragado na jurisprudência deste Tribunal no sentido de que " (...) *para efeitos de submissão a fiscalização prévia deste Tribunal, importa tão só saber se os empréstimos de curto prazo contraídos são amortizados no ano em que são contratados ou em anos económicos subsequentes. Se, pelo seu prazo, se destinarem a ser amortizados no ano económico subsequente àquele em que são contraídos, eles integram a dívida pública fundada da entidade, enquadram-se na alínea a) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC e, conseqüentemente, estão sujeitos a fiscalização prévia*”.³²

7.1.2. Da execução financeira do contrato de empréstimo sem pronúncia do TC, em sede de fiscalização prévia

Como já se mencionou no ponto 3.5. a), na data da outorga do contrato, 02.03.2011, foi depositada na conta do município, 540.000,00 €, o que equivale a uma utilização total do limite de crédito disponibilizado.

Como se dispõe no n.º 1 do artigo 45.º da LOPTC, os contratos podem produzir todos os seus efeitos exceto quanto a pagamentos.

Ora, como também se apurou, o aludido contrato de empréstimo produziu parte dos seus efeitos financeiros (pagamentos) antes do TC se pronunciar sobre o mesmo, em sede de fiscalização prévia, (o que só ocorreu em **16.03.2012**) porquanto foram autorizados e efetivados pagamentos, a título de juros, pela CMA - **entre 09.06.2011 e 05.03.2012** - que totalizaram o montante de **26.932,70 €**³³.

³² Ac. n.º 11/2009, 1ª S/SS, de 18 de janeiro.

³³ Vide ponto 3.5., alínea b), do presente relato.



Tribunal de Contas

Saliente-se que, um daqueles pagamentos, ocorreu em **05.03.2012**, isto é, após o envio do contrato em análise (**28.12.2012**) e sem aguardar pela decisão a proferir pelo TC (**16.03.2012**).

Resumindo, os factos indicados em 3.5 evidenciam que foram efetuados a título de juros do empréstimo, titulados pelas ordens de pagamento n.ºs 676/2011 (de 08.06.2011), 1009/2011 (de 05.09.2011), 1394/2011 (de 06.12.2011) e 208/2012 (de 05.03.2012), no valor total de **€ 26.932,70**, entre **09.06.2011** e **05.03.2012**, pelo que foi desrespeitado o disposto no n.º 1 do artigo 45.º da LOPTC.

7.1.3. Da inobservância das normas da LFL que regulam o crédito municipal

Também e como já foi salientado o contrato de empréstimo em apreço, na modalidade de abertura de crédito a curto prazo, foi celebrado em 02.03.2011, pelo período de um ano, a amortizar **no máximo até 02.03.2012** e para **apoio à tesouraria**.

Ora este contrato só ficou integralmente pago (juros e amortizações) em **02.04.2012**, isto é, cerca de um mês após o termo da sua vigência anual.

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

A manutenção da dívida resultante do contrato em apreço, após 02.03.2012 e até 02.04.2012, determina que a mesma se transforme em dívida de médio prazo e num instrumento de financiamento do défice orçamental do município.

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



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

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

7.2. Apreciação geral

Atento o exposto nos pontos antecedentes e considerando os argumentos deduzidos pelo alegante, observa-se que:

- a)** Quanto ao argumento de que "*(...) agiu e procedeu de acordo com o que era comum e normal, quando se estava na presença de empréstimo a curto prazo(...)*"³⁴, considera-se que o mesmo não pode proceder porquanto mesmo este tipo de contrato, quando seja passível de ser amortizado em ano económico distinto do da sua outorga (como foi o caso), constitui dívida fundada, e como tal encontra-se desde logo sujeito à apreciação prévia deste Tribunal.

Como qualquer ato/contrato sujeito a fiscalização prévia, não era legalmente possível autorizar e efetuar pagamentos na sua vigência, antes do TC se pronunciar.

Assim, aquele indiciado responsável encontrava-se legalmente vinculado a proceder à remessa atempada do contrato em apreço para efeitos de fiscalização prévia, estando, concomitantemente, impedido de autorizar quaisquer pagamentos no decurso da execução do mesmo e antes do "*visto*" do TC.

³⁴ Cfr. ponto n.º 5 das alegações em Anexo II deste relatório.



- b) Já quanto ao argumento de que nem sempre as leis são de fácil aplicação mais precisamente que "(...) *as Leis devem ser "curtas, uniformes e precisas" e, também no que concerne a casos de semelhante cariz, a Lei e, por tabela, as respetivas interpretações, variam de forma incompreensível para o cidadão comum, com todas as consequências daí emergentes (...). Sendo assim, como é, nem sempre é fácil para o cidadão comum e mesmo para os mais avisados, saber como hão-de agir num emaranhado de princípios e interpretações a todos os títulos babilónicas (...)*"³⁵, o mesmo também não pode proceder.

Ao indiciado responsável enquanto titular de um cargo que implica a administração e gestão de dinheiros públicos, assistia-lhe um dever reforçado de conhecer as normas jurídicas que regulam a administração e gestão de dinheiros públicos^{36/37}, devendo em caso de alegadas dificuldades na aplicação e interpretação das leis aplicáveis³⁸, munir-se de informações/pareceres dos técnicos habilitados nessas matérias.

- c) Também não é admissível a invocação de se estava perante "*meros formalismos*"³⁹ pois como se refere no Ac. n.º 69 /2011, de 28 de novembro -1ª Secção/SS, "(...) *O princípio da legalidade na Administração Pública implica que a sua actuação se mova sempre na obediência à lei e ao direito e dentro dos limites dos poderes que se mostrem atribuídos. (...)*".

Ora, nos termos do citado art.º 38.º, n.º 1, da LFL, os municípios podem contrair empréstimos e utilizar aberturas de crédito junto de quaisquer instituições autorizadas por lei a conceder crédito, **mas nos termos da lei**⁴⁰.

³⁵ Cfr. ponto n.º 6 das alegações em Anexo II ao presente relatório.

³⁶ Ac. n.º 1/2009 - PG, de 25 de maio, in www.tcontas.pt.

³⁷ Também a este propósito *Vide* José António Veloso, "*Erro em Direito Penal*", 2ª edição, 1999, págs. 23 a 25, e Ac. n.º 8/2010 - 3.ª S/PL, de 13 de junho, pág.18 a 20, in www.tcontas.pt.

³⁸ Ainda a este propósito *vide* Ac. n.º 1/2009, de 25 de maio, in www.tcontas.pt.

³⁹ Cfr. ponto n.º 10 das alegações em Anexo II ao presente relatório.

⁴⁰ Já referia António de Sousa Franco, in "*Finanças Públicas e Direito Financeiro*", Almedina, 4.ª Edição - 11.ª Reimpressão, a propósito da natureza do empréstimo público, que se trata de um contrato fortemente informado pelo interesse público, e que o domínio do



Tribunal de Contas

Pelo que, tendo o empréstimo em apreço sido contraído na modalidade de curto prazo, o mesmo só era legalmente possível para determinada finalidade, ocorrer a “*dificuldades de tesouraria*” e a sua amortização deveria ser efetuada impreterivelmente no prazo máximo de um ano após a sua contração (artigo 38.º, n.ºs 2 e 3).

Como esta amortização ocorria no ano seguinte ao da outorga do contrato, este deveria ter sido enviado para fiscalização prévia, e não podiam ser autorizados pagamentos enquanto o TC não se pronunciasse em sede de “*visto*” (artigo 45.º, n.º 1, da LOPTC).

Por ultimo, refira-se que não obstante, tais “*formalismos legais*” (mesmo que extemporaneamente) terem sido, “(...) **entretanto corrigidos** (...)”⁴¹ não constitui fundamento para “*sanar*” a ilegalidade da conduta adotada pelo indiciado responsável, até porque nem sequer se demonstra como foram corrigidos.

- d) Também o alegado de que “(...) *ajiu de boa fé* (...)”⁴² por si só não é fundamento para afastar a ilicitude verificada, ainda que a título de negligência, pois como já se referiu é titular de cargo público, e, como tal, responsável pela tomada de decisões relativas à contratação pública e à gestão de dinheiros públicos com observância da estrita legalidade dos atos por si praticados^{43/44}.

interesse público determina, entre outros aspetos, a fixação legal das condições a que o empréstimo deve obedecer e conduz a que ele seja um ato «*autorizado e vinculado legalmente*».

⁴¹ Cfr. ponto n.º 17 das alegações em Anexo II ao presente relatório.

⁴² Cfr. ponto 8 das alegações em Anexo II ao presente relatório.

⁴³ Por todos *vide* Sentença deste Tribunal, n.º 13/2007- 3ª S., de 20 de novembro *In* www.tcontas.pt.

⁴⁴ Como se refere na Sentença n.º 11/2007 – 3ª S., de 10 de julho, pág. 11, “*Quem pratica um ato administrativo, seja como titular de um órgão singular ou de um órgão coletivo, tem a obrigação, como último garante da legalidade administrativa, de se certificar de que estão cumpridas todas as exigências de fundo e de forma para que o ato seja juridicamente perfeito, ou seja destituído de vícios geradores de nulidade, de anulabilidade ou de ineficácia*” *in* www.tcontas.pt.



Tribunal de Contas

- e) Não pode, igualmente, como pretende o ora alegante eximir-se da eventual responsabilidade financeira que lhe é imputável, alegando que "*(...) sempre agiu depois de ter consultado e ouvido técnicos competentes para o efeito e fê-lo na convicção de que não estava a infringir qualquer princípio legal (...)*"⁴⁵. Até porque não se identifica quem foram estes técnicos nem se junta documentação comprovativa desta consultadoria.

Assim, e na esteira da jurisprudência deste Tribunal⁴⁶ "*a própria circunstância de não terem consciência de que estavam a violar disposições legais e a cometer infrações, quando são pessoas investidas no exercício de funções públicas com especiais responsabilidades no domínio da gestão de recursos públicos, sujeitos a uma disciplina jurídica específica, não pode deixar de merecer um juízo de censura*".

Ainda a este propósito, cite-se a Sentença nº 05/2010, da 3ª Secção, de 30 de abril⁴⁷, na qual se menciona que "*(...) O argumento de que os Demandados decidiram de acordo com as informações e pareceres do 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.*

No caso em análise, os Demandados só se confrontaram com questões como a dos autos porque livremente se decidiram a concorrer, em eleições, a cargos autárquicos.

(...) A impreparação dos responsáveis pela gestão e administração pública não pode nem deve ser argumento excludente da responsabilidade das suas decisões (...)".

⁴⁵ Cfr. Ponto n.º 18 das alegações em Anexo II ao presente relatório.

⁴⁶ Vide, entre outros, o Ac. nº 03/2007 – 3ª S/PL, de 27 de junho, in www.tcontas.pt

⁴⁷ In www.tcontas.pt.



Tribunal de Contas

- f) E mesmo que o ora indiciado tenha agido na "convicção" de que estava no cumprimento da legalidade refira-se que, tal como vem sendo mencionada na jurisprudência deste Tribunal e de outros como seja o Supremo Tribunal de Justiça, um dos pressupostos da punição do facto é determinar se efetivamente o erro sobre a ilicitude é (ou não) censurável⁴⁸.

Com relevo para esta matéria, assume pertinência destacar a seguinte jurisprudência:

" (...)

Estando em causa, nas decisões que consubstanciam os ilícitos praticados, não aspetos 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 suscetíveis 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 (...)"⁴⁹.

" (...)

A própria circunstância de não terem consciência de que estavam a violar disposições legais e a cometer infrações, 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 (...)"⁵⁰

Certo é que a lei se basta, *in casu*, com a mera negligência para censurar os atos praticados, como se alcança do n.º 5 do artigo 65º da LOPTC.

- g) Invoca-se, igualmente, que o indiciado responsável tem pautado "(...) o seu comportamento, como cidadão e como Autarca, por princípios de honradez,

⁴⁸ Vide, ainda, a citada Sentença n.º 14/2011 – 3ª S., de 20 de junho, in www.tcontas.pt. e o Ac. do STJ, de 28 de fevereiro de 1996, in www.dgsi.pt/jstj.nsf.

⁴⁹ Acórdão n.º 02/2007, de 16 de maio, in Revista do Tribunal de Contas, n.º 48.

⁵⁰ Acórdão n.º 03/2007, de 27 de junho, in www.tcontas.pt, pág. 49.



dignidade e altruísmo (...)" exercendo "(...) as suas funções com total abnegação, sacrificando-se pelos respetivos Municípios, no que concerne as obrigações a que o cargo obriga (...)"⁵¹.

A este propósito sempre se diz que os argumentos relativos à "*boa conduta*" assumida pelo alegante no exercício das suas funções enquanto autarca não afastam a ilegalidade verificada, podendo, no entanto, relevar para efeitos de graduação de culpa no processo de apuramento de responsabilidade financeira que possa vir a ser intentado na 3ª Secção deste Tribunal.

- h)** No respeitante ao invocado de a sua conduta "*(...) em nada les[ou] fosse quem fosse (...)*"⁵² importa referir que este argumento não afasta a responsabilidade financeira indiciada, uma vez que ocorreu violação do artigo 45.º, n.º 1, da LOPTC e artigo 38º, n.º 2, 3 e 4 da LFL.
- i)** A argumentação supra não exime, assim, o indiciado responsável, da responsabilidade pela prática dos atos ilegais que lhes são imputados, pois, enquanto decisor público e responsável pela contratação de empréstimo municipal e de autorização de pagamento de despesas públicas, deveria munir-se de especial cuidado na verificação de todos os formalismos exigíveis no âmbito da contratação pública, incluindo o cumprimento das disposições legais em matéria de recurso ao crédito municipal e à verificação da legalidade do dispêndio de dinheiros públicos.

VIII-RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

- 8.1.** As ilegalidades identificadas no ponto anterior são suscetíveis de ocasionarem responsabilidade financeira sancionatória, nos seguintes termos:

⁵¹ Cfr. pontos n.ºs 12 e 13 em Anexo II ao presente relatório.

⁵² Cfr. Pontos n.ºs 10 e 17 das alegações em Anexo II ao presente relatório.



- a)** No que respeita à execução financeira do contrato, na sequência do montante creditado na conta do município, em 02.03.2011, e a subsequente autorização e efetivação de pagamentos no valor total de 26.932,70 €, entre 09.06.2011 e 05.03.2012, antes da pronúncia do TC (16.03.2012) e como tal em desrespeito do citado artigo 45.º, n.º 1, consubstancia a prática de infração financeira tipificada na alínea b)⁵³ do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC – *"(...) Pela violação das normas sobre (...) pagamento de despesas públicas ou compromissos (...)".*
- b)** Quanto à amortização integral do empréstimo de curto prazo já depois do decurso do prazo de um ano após a sua contração (último pagamento em 02.04.2012) e conseqüentemente com violação do disposto nos n.ºs 2, 3 e 4 do artigo 38.º da LFL, é suscetível de determinar a prática de infração financeira tipificada na alínea f) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC – *"(...) Pela utilização de empréstimos públicos em finalidade diversa da legalmente prevista (...)".*

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

Em concreto tal responsabilidade é imputável ao Presidente da CMA, Manuel Maria Libério Coelho, que, por um lado, autorizou todos os pagamentos ilegais na sequência do montante creditado na conta do município e que, por outro lado, era responsável pela execução das deliberações dos órgãos executivos e das deliberações da assembleia municipal, assim como por apresentar informação sobre a situação financeira do município à assembleia municipal.

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

⁵³ Vide Ac. n.º 1/2011 – 3ª S, de 9 de fevereiro, proferido no Recurso Ordinário n.º 3/SRM/2010 (Proc. n.º 02/2008 – JRF, da Secção Regional da Madeira).



é sancionável com multa num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites fixados no n.º 2 do artigo 65.º. A multa tem como limite mínimo o montante correspondente a 15 UC⁵⁴ (1.530 €), e como limite máximo o montante correspondente a 150 UC (15.300 €), relativamente às infrações praticadas até 16.12.2011⁵⁵, tendo, após esta data, passado para 25 UC (2.550 €) e 180 UC (18.360 €) respetivamente a determinar, em qualquer caso, nos termos dos n.ºs 4 e 5 do mesmo dispositivo legal.

- 8.4.** No que respeita a registos de recomendação ou censura enquadráveis, respetivamente, nas alíneas b) e c) do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, não se apurou a existência de quaisquer registos em sede de fiscalização prévia, concomitante e sucessiva pela prática de infração financeira originada por pagamentos antes do visto e/ou contração de empréstimos para fins diversos dos permitidos na lei⁵⁶.

IX- PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, à luz dos n.ºs 4 e 5 do artigo 29º da LOPTC, emitiu aquele magistrado parecer, em 11 de junho de 2013, concordante com o teor do projeto de relatório apresentado, referindo "(...) *Os factos apurados e descritos no projeto de relatório são suscetíveis de integrar a prática de duas infrações financeiras:*

⁵⁴ O valor da UC é de 102 €, desde 20 de abril de 2009, por força da entrada em vigor do Novo Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26 de fevereiro.

⁵⁵ Alteração dada pela Lei n.º 61/2011, de 07 de dezembro.

⁵⁶ Em sede de fiscalização concomitante, e no âmbito dos Dossiês n.ºs 192/2011 e 193/2011 – DCC, foi apurada responsabilidade sancionatória relativamente ao indiciado responsável, Manuel Maria Libério Coelho, pelo incumprimento do prazo de remessa de contratos adicionais com violação do disposto no n.º 2 do artigo 47.º da LOPTC, tendo-lhe sido relevada a responsabilidade sancionatória (nos termos do n.º 8 do citado artigo 65.º da LOPTC) com recomendação "(...) *de que em futuros procedimentos, dê cumprimento rigoroso ao disposto no n.º 2 do artigo 47.º da mesma lei (...)* " – Cfr. Decisão n.º 11/2011, de 14.09.2011.



- a. *Autorização de pagamentos no âmbito de contrato que não foi submetido a fiscalização prévia do Tribunal de Contas (artigos 65.º n.º1) alíneas b) e h), e 45.º n.º 1, da LOPTC);*
- b. *Utilização de empréstimo público em finalidade diversa da legalmente prevista (artigos 65.º n.º 1, alínea f), 35º n.ºs 2, 3 e 4 da Lei de Finanças Locais) infração indiciada quer pela não amortização do empréstimo dentro do prazo de vencimento, quer pelos esclarecimentos do Presidente da Câmara Municipal (...)."*

X- CONCLUSÕES

10.1. Do contrato de abertura de crédito (empréstimo de curto prazo)

- ❖ O Município de Avis celebrou um contrato de "Abertura de Crédito a Curto Prazo na modalidade de conta corrente", em 02.03.2011, para vigorar "até 02 de março de 2012", no montante de 540.000,00 €.
- ❖ A celebração do referido contrato para vigorar nos anos económicos de 2011 e 2012 titulou, assim, dívida pública fundada.

10.2. Dos pagamentos antes da pronúncia do TC

- ❖ Os atos geradores de dívida pública fundada encontram-se sujeitos a fiscalização prévia, nos termos do artigo 46.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC, e **não podem produzir efeitos financeiros antes da pronúncia do TC** sobre os mesmos.
- ❖ O Presidente da CMA autorizou, desde **08.06.2011** a **02.04.2012**, pagamentos a título de juros e amortização de capital, no montante total de **573.170,92 €**.



- ❖ Com a autorização de pagamento proferida em **02.04.2012**⁵⁷, o referido contrato ficou integralmente executado, física e financeiramente.
- ❖ Este contrato foi remetido ao TC, para efeitos de fiscalização prévia, em **28.12.2011**, e foi decidido em 16.03.2012, pelo que a sua apreciação nesta sede se revelou assim extemporânea e inútil, atento "(...) o decurso do prazo de vigência contratual sem que se tenha concluído o processo de fiscalização prévia (...)"⁵⁸.

10.3. Da inobservância das normas da LFL que regulam o crédito municipal

- ❖ O contrato em apreço, de curto prazo para ocorrer a dificuldades de tesouraria, deveria ter sido amortizado no prazo máximo de um ano, isto é, até 02.03.2012, no entanto só ficou integralmente pago e amortizado (juros e amortizações) em 02.04.2012.
- ❖ Assim, a amortização do empréstimo em data posterior à do termo do seu prazo anual, potenciou que o mesmo se transformasse num instrumento de financiamento de défice público, e em dívida de médio prazo não titulada por instrumento adequado o que foi violador do artigo 38.º, n.º 2, 3 e 4, da LFL.

10.4. Das ilegalidades apuradas

- ❖ As ilegalidades detetadas são suscetíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) – ponto 10.2. – e f) – ponto 10.3. – da LOPTC, sendo responsável por estas infrações o Presidente da CMA, Manuel Maria Libério Coelho.

⁵⁷ Data do último pagamento.

⁵⁸ Acórdão proferido em 16.03.2012



10.5. Do sancionamento

- ❖ Cada uma daquelas infrações é sancionável com multa num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites fixados nos n.ºs 2 a 4 do artigo 65.º da LOPTC, a efetivar através de processo de julgamento de responsabilidade financeira [artigos 58.º, n.º 3, 79.º, n.º 2, e 89.º, n.º 1, al. a), do diploma citado].
- ❖ Compulsada a base de dados GDOC e GENT não se apurou a existência de quaisquer registos em sede de fiscalização prévia, concomitante e sucessiva pela prática de idêntica infração financeira.

XI- DECISÃO

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

- a)** Aprovar o presente relatório que evidencia ilegalidades na autorização e efetivação de pagamentos sem pronúncia atempada do TC, em sede de fiscalização prévia, assim como no recurso ao crédito municipal, e identifica o responsável pelas mesmas no seu ponto V;
- b)** Recomendar ao Município de Avis o cumprimento dos condicionalismos legais respeitantes:
 - ✓ à sujeição dos contratos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas e aos prazos e efeitos daí decorrentes e constantes, particularmente dos artigos 45.º, n.º 1, 46.º, 81.º e 82.º da LOPTC.
 - ✓ ao recurso ao crédito de curto prazo pelo município, designadamente o cumprimento do artigo 38.º da LFL;



Tribunal de Contas

- c) Fixar os emolumentos devidos pelo Município de Avis em € 137,31, ao abrigo do estatuído no artigo 18º, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, alterado pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de agosto, e 3-B/2000, de 4 de abril;
- d) Remeter cópia do relatório:
 - ✓ ao Presidente da CMA, Manuel Maria Libério Coelho.
 - ✓ Ao Juiz Conselheiro da 2.ª Secção responsável pela área das Autarquias Locais;
- e) Remeter o processo ao Ministério Público nos termos dos artigos 57.º, n.º 1, e 77º, nº 2, alínea d), da LOPTC;
- f) Após as notificações e comunicações necessárias, divulgar o Relatório na página da Internet do Tribunal de Contas.

Lisboa, 1 de julho de 2013

Os Juízes Conselheiros

Helena Abreu Lopes- Relatora

Alberto Fernandes Brás

José Mouraz Lopes



FICHA TÉCNICA

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



Tribunal de Contas



ANEXO I

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



Tribunal de Contas



Quadro n.º 3

<i>Item do Relatório</i>	<i>Factos</i>	<i>Normas Violadas</i>	<i>Tipo de responsabilidade</i>	<i>Responsáveis</i>
<i>Capítulos III, IV, VII e VIII</i>	<i>Execução financeira, autorização e efetivação de pagamentos antes do visto do TC no montante de 26.932,70 €</i>	<i>Artigo 45.º, n.º 1, da LOPTC</i>	<i>Sancionatória Alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC</i>	<i>De acordo com o ponto V do Relatório:</i> <i>❖ Manuel Maria Libério Coelho</i>
	<i>Não amortização integral do contrato de empréstimo de curto prazo no prazo máximo de um ano</i>	<i>Artigo 38.º, n.ºs 2, 3 e 4 da LFL</i>	<i>Sancionatória Alínea f) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC</i>	



Tribunal de Contas



ANEXO II

Resposta apresentada no exercício do contraditório



Tribunal de Contas



Tribunal de Contas

SECRETARIA

N.º

Paula

Tribunal de Contas

Direcção Geral

Proc.nº 22/2012

ARF – 1ª S.

DCC

Exmº Senhor Juiz Conselheiro Relator

Manuel Maria Libério Coelho, Presidente da Câmara Municipal de Avis, notificado no processo em apreço, vem pronunciar-se nos termos e com os fundamentos seguintes:

1º

O ora respondente é acusado por incumprimento do prazo de remessa ao Venerando Tribunal de Contas do contrato de empréstimo e pelas consequentes responsabilidades financeiras no âmbito do processo de fiscalização prévia nº 1873/2011 – contrato de empréstimo de “*Abertura de Crédito a curto prazo na modalidade de Conta Corrente*”, celebrado entre a Câmara Municipal de Avis e o “*Banco Santander Totta S.A.*”.

2º

Atempadamente, já foram enviadas a esse respeitável Tribunal todas as justificações para a conduta que foi adoptada no que concerne à matéria controvertida.

3º

Quem de direito entendeu que o ora respondente não cumpriu com o que a Lei prevê, pelo que foi decidido aplicar-lhe as multas ínsitas nas respectivas notificações.

4º

Com todo o respeito, discorda-se das conclusões ínsitas no Despacho da Excelentíssima Senhora Conselheira.

16GTC 19 11'12 21540

1



5º

Na verdade, entende-se que o Presidente da Câmara de Avis, agiu e procedeu de acordo com o que era comum e normal, quando se estava na presença de empréstimo a curto prazo, como já foi relatado em exposição enviada a esse Tribunal.

6º

Como já dizia Voltaire, as Leis devem ser "*curtas, uniformes e precisas*" e, também no que concerne a casos de semelhante cariz, a Lei e, por tabela, as respectivas interpretações, variam de forma incompreensível para o cidadão comum, com todas as consequências daí emergentes.

7º

Sendo assim, como é, nem sempre é fácil para o cidadão comum e mesmo para os mais avisados, saber como hão-de agir num emaranhado de princípios e interpretações a todos os títulos babilónicas.

8º

In casu, o Presidente da Câmara de Avis agiu de boa fé e ao abrigo dos pareceres que lhe foram dados pelos técnicos consultados para o efeito.

9º

Com todo o respeito por opinião contrária, agiu sem dolo e negligência.

10º

E terá infringido, unicamente, menos formalismos, que embora respeitáveis, em nada lesaram fosse quem fosse.

11º

Todos sabemos, que se vive em tempos de falta de princípios e de valores que correm as instituições e o próprio estado de direito, "*queimados*" pela corrupção que alastra, impunemente.

12º

Ora, o Presidente da Câmara de Avis orgulha-se de ser filho de muita voz gente e de pautar o seu comportamento, como cidadão e como Autarca, por princípios de honradez, dignidade e altruísmo.

2



13º

E exerce as suas funções com total abnegação, sacrificando-se pelos respectivos Municípios, no que concerne as obrigações a que o cargo obriga, mas, também, na resolução dos seus problemas de índole particular e até familiar.

14º

Como já dizia Gil Vicente, um autarca esquecido no interior do País, a quem tudo tiram a quem tudo exigem, apetece-lhe gritar: **Nós somos a vida das gentes e a morte das nossas vidas.**

15º

E apetece-lhe recordar as palavras mordazes de Eça de Queirós – 1871- Farpas – quando afirma que “O país perdeu a inteligência e a consciência moral. Os costumes estão dissolvidos. A prática de vida tem como única direcção a conveniência. Não há princípio que não seja desmentido. Não há instituição que não seja escarneada. Ninguém se respeita. Não há nenhuma solidariedade entre os cidadãos. Ninguém crê na honestidade dos homens públicos. Alguns agiotas felizes exploram (...). Os serviços públicos são abandonados a uma rotina descrente. O desprezo pelas ideias aumenta cada dia. Vivemos todos ao acaso. Perfeita, absoluta indiferença de cima abaixo. Toda a vida espiritual e intelectual parada. O tédio invadiu todas as almas (...). A crise económica cresce, cresce, cresce (...). O pequeno comércio Definha. A indústria enfraquece (...). O salário diminui. O Estado é considerado em acção fiscal como um ladrão e tratado como um inimigo (...). No entanto, a intriga política alastra. O país vive numa sonolência enfastiante (...). Não é uma existência é uma expiação”.

16º

O Presidente da Câmara Municipal de Avis, acusado do incumprimento de meros formalismos – facto que se aceita com todo o respeito – na qualidade de leigo, não pode deixar de recordar Baptista Bastos, quando este ilustre cronista afirma, que se valorizam, indevidamente “as *funções de superfície*” e se “*esquecem*” os prevaricadores e corruptos que “comem” o Estado de Direito, sobretudo num tempo em que se está na presença de uma dolorosa “*eutanásia social*” que castiga acima de tudo, as populações do interior do País, sendo de enaltecer a forma determinada como

3



este Tribunal tem agido e denunciado todas as mazelas sociais, em prol da lisura e transparência no comportamento dos cidadãos e das Instituições.

17º

Sem prejuízo do exposto, o visado, com toda a reverência por entendimento contrário, em consciência, em nada lesou fosse quem fosse, limitando-se, por hipótese a incumprir, sem dolo ou negligência, atempadamente, com meros formalismos legais, entretanto corrigidos.

18º

Pelo que, em consequência, sente-se magoado com a controvérsia em apreço, tanto mais que sempre agiu depois de ter consultado e ouvido técnicos competentes para o efeito e fê-lo na convicção de que não estava a infringir qualquer princípio legal.

19º

Acresce que é a primeira vez que o ora indiciado é responsabilizado por incumprimento de prazo num contrato de empréstimo, pelo que, salvo o devido respeito, deve ser relevada a eventual infracção, com todas as consequências daí emergentes.

20º

Com todo o respeito, V.Exª não deixará de compreender a amargura e os desabaços pouco ortodoxos do ora respondente, na certeza de que mais não é do que a exteriorização de uma consciência tranquila que, independentemente de quaisquer formalismos, sempre pautou e continuará a pautar o seu comportamento, como é de domínio público, por princípios de legalidade, honradez e verticalidade.

Nestes termos e nos mais de direito, deve julgar-se que o Presidente da Câmara de Avis agiu, sem dolo e negligência, nos termos alegados, pelo que, com a devida vénia, pelo exposto, deve ser relevada a eventual infracção, com as consequências daí emergentes.

Prova Testemunhal:

- 1- Nuno Paulo Augusto da Silva, psicólogo, vereador na Câmara Municipal de Avis;

4



2- António Luis Marques, vereador na Câmara Municipal de Avis;

3- Dolores José Grelo Brazão, técnica superior;

4- José Francisco Cordeiro Bicha, chefe de Direcção,

Todos a notificar na Câmara Municipal de Avis.

Prova Documental – Todos os documentos constantes dos Autos.

Junta: Procuração.

O Advogado
J. AZEVEDO BRANDÃO
Advogado
Cont. Fiscal 110 334 932
Esc. Prof. nº 194 - Cons. Distrital de Évora
Av. P. M. Lolo 1.º andar 1.º sq. - Apartado 168
7300 - 073 PORTALEGRE
Teléf. 245202893 - Fax 245330050