

PROCESSO N.º 04/2013 – ARF/1ª S.

RELATÓRIO N.º 4/2014 – ARF/1ª S.

Município de Santarém



**“CONTRATO DE ABERTURA DE CRÉDITO A CURTO PRAZO EM REGIME DE CONTA-CORRENTE
CORRENTE”**

celebrado entre o

Município de Santarém e a Caixa Geral de Depósitos, S.A.”

***Direcção-Geral do Tribunal de Contas
2014***



Tribunal de Contas



ÍNDICE

	SIGLAS	4
I-	INTRODUÇÃO	5
II-	METODOLOGIA	5
III-	FACTUALIDADE APURADA	6
IV-	NORMAS LEGAIS APLICÁVEIS/CARACTERIZAÇÃO DAS INFRAÇÕES FINANCEIRAS	10
V-	COMPETÊNCIA PARA A PRÁTICA DOS ATOS IDENTIFICADOS/AUTORIZAÇÃO DOS PAGAMENTOS/IDENTIFICAÇÃO NOMINAL E FUNCIONAL DOS EVENTUAIS RESPONSÁVEIS	12
VI-	JUSTIFICAÇÕES APRESENTADAS PELO MUNICÍPIO DE SANTARÉM	17
VII-	EXERCÍCIO DO DIREITO DE CONTRADITÓRIO	18
VIII-	APRECIAÇÃO	21
	8.1. DA EXECUÇÃO DOS ATOS GERADORES DE DÍVIDA PÚBLICA FUNDADA SEM SUJEIÇÃO A FISCALIZAÇÃO PRÉVIA DO TC	21
	8.2. DA INOBSERVÂNCIA DE NORMAS LEGAIS QUE REGULAM O CRÉDITO MUNICIPAL	25
IX-	RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA	27
X-	PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO	29
XI-	CONCLUSÕES	30
XII-	DECISÃO	32
	FICHA TÉCNICA	35
	ANEXO I- MAPA DE INFRAÇÕES GERADORAS DE EVENTUAL RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA	37
	ANEXO II- PAGAMENTOS REALIZADOS NO PERÍODO DE EXECUÇÃO ANUAL CONTRATUALIZADA	41
	ANEXO III- RESPOSTAS APRESENTADAS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	47



Tribunal de Contas

SIGLAS

Ac.	Acórdão
CMS	Câmara Municipal de Santarém
DCC	Departamento de Controlo Concomitante
DECOP	Departamento de Controlo Prévio
DGTC	Direção-Geral do Tribunal de Contas
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
IVA	Imposto Sobre Valor Acrescentado
LAL	Lei das Autarquias Locais ¹
LFL	Lei das Finanças Locais ²
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas ³
MS	Município de Santarém
Of.	Ofício
Pág.	Página
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais ⁴
TC	Tribunal de Contas
UAT	Unidade de Apoio Técnico
UC	Unidade de Conta

¹ 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. Entretanto, foi aprovada a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, a qual não foi tomada em consideração na elaboração do presente relatório, uma vez que só entrou em vigor em 30 de setembro de 2013.

² Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, alterada pelas Leis n.ºs 22-A/2007, de 29 de junho, 67-A/2007, de 31 de dezembro, 3-B/2010, de 28 de abril, 55-A/2010, de 31 de dezembro, e 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 e entretanto revogada pela Lei n.º 73/2013, de 03 de setembro, a qual não foi tomada em consideração na elaboração do presente relatório, em virtude de só entrar em vigor em 01 de janeiro de 2014.

³ Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, 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, 3-B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 07 de dezembro, e 2/2012, de 06 de janeiro.

⁴ DL n.º 54-A/99 de 22 de fevereiro, 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 30.12.2011⁵, o Município de Santarém (MS) remeteu cópia do contrato de "ABERTURA DE CRÉDITO DE CURTO PRAZO NO REGIME DE CONTA CORRENTE", celebrado, em 22.12.2010, no montante de € 2.150.000,00, com a Caixa Geral de Depósitos, S.A. (CGD, S.A.), pelo prazo de 1 ano.

Foi solicitado pelo DECOP/UAT II (serviço de apoio do TC), junto do Município⁶ o original do(s) documento(s) "(...) *de que resulte efetivamente o aumento de dívida fundada, por não amortização do empréstimo de curto prazo em 31.12.2011(...)*", a fim de ser constituído o respetivo processo de fiscalização prévia, não tendo, no entanto, sido remetida qualquer documentação para esse efeito.

Por decisão proferida em sessão diária de visto da 1ª Secção, de 05.12.2012, foi determinado:

" (...) que seja apurada responsabilidade financeira envolvida, abrindo-se processo para esse efeito. (...)".

Em sede de fiscalização concomitante foi confirmado por despacho de 21.02.2013, "(...) *Prossiga pois, para apuramento das responsabilidades (...)*".

II - METODOLOGIA

O objetivo da presente ação consiste no apuramento de eventuais responsabilidades financeiras decorrentes da **execução do contrato/adenda a "Empréstimo de curto prazo"**, celebrado entre o MS e a CGD, S.A., até ao montante de 2.150.000,00 €, **sem envio do mesmo para pronúncia deste Tribunal, em sede de fiscalização prévia.**

⁵ Cfr. Of. n.º 150223.

⁶ Cfr. faxes n.º 3-D/2012-DECOP/UAT II e 30-D/2012-DECOP/UAT II, de 02.01.2012, e 07.02.2012, respetivamente.



Tribunal de Contas

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 prévia⁷ e concomitante⁸.

Após o estudo de toda a documentação, foi elaborado o relato da auditoria, notificado⁹ para o exercício do direito de contraditório previsto no artigo 13.º da LOPTC, na sequência de despacho judicial, de 26 de junho de 2013, ao Presidente da CMS Ricardo Gonçalves Ribeiro Gonçalves, e aos indiciados responsáveis, Teresa Catarina Pereira Maia, e Francisco Maria Moita Flores, Vereadora da CMS e Ex-Presidente da CMS, respetivamente.

No exercício daquele direito¹⁰, vieram os ora indiciados responsáveis apresentar alegações, as quais foram tomadas em conta na elaboração do presente relatório, encontrando-se nele sumariadas ou transcritas, sempre que tal se haja revelado pertinente. O Presidente da CMS, Ricardo Gonçalves Ribeiro Gonçalves, não se pronunciou, não obstante ter sido notificado¹¹ para o efeito.

III - FACTUALIDADE APURADA

Quadro n.º 1- Contrato de "Abertura de Crédito de Curto Prazo no Regime de Conta Corrente"

Objeto do contrato	Data da celebração do contrato	Valor (S/IVA)	Prazo
<i>"Abertura de Crédito a Curto Prazo em regime de conta corrente"</i>	22.12.2010	€ 2.150.000,00	<i>"De 01/01/2011 a 31/12/2011"</i>

⁷ Cfr. Of.ºs. n.ºs 150223, de 30.12.2011, 150007, de 26.01.2012, e 100235, de 26.11.2012.

⁸ Cfr. Of.º n.º 3927, de 20.03.2013 e Fax n.º 4297, de 27.03.2013.

⁹ Cfr. Of. da DGTC n.ºs 10035, 10036 e 10037, de 02.07.2013.

¹⁰ Foi concedido, para o efeito, um prazo de 20 dias, prorrogado por mais 15 dias, por despacho judicial de 01.08.2013 notificado e rececionado em 02.08.2013 e 07.08.2013 e a resposta encontra-se datada de 28.08.2013.

¹¹ Cfr. Of. n.ºs 10036 e 11727/2013, de 02.07.2013 e 01.08.2013, com aviso de receção assinado em 03.07.2013 e 02.08.2013, respetivamente.



Tribunal de Contas

- 3.1.** Mediante proposta apresentada pelo Departamento de Administração e Finanças da CMS¹², os termos do contrato supra identificado foram submetidos à apreciação do então Vereador Ricardo Gonçalves Ribeiro Gonçalves, tendo, em 30.12.2010, sido proferido despacho de "*Visto (...) para ratificação nos termos propostos e legais*" e, em conformidade, os mesmos foram ratificados por deliberação camarária de 10.01.2011.
- 3.2.** Ao abrigo do aludido contrato a CGD, S.A. concederia ao município um crédito com o limite de € 2.150.000,00, sendo que esta "*(...) Abertura de crédito em regime de conta-corrente(...)*" destinava-se a ser usada como "*(...) apoio à tesouraria (...)*" (*negrito nosso*)¹³.
- 3.3.** O citado contrato foi celebrado em 22.12.2010, para vigorar e o respetivo montante ser amortizado integralmente "*(...) De 01/01/2011 a 31/12/2011 (...)*" (*negrito nosso*)¹⁴.
- 3.4.** Porém, ao abrigo do Of. n.º 150007, de 26.01.2012, o município enviou a este Tribunal cópia de um ofício da CGD, S.A. remetido ao MS, em 19.01.2012, confirmando que a instituição bancária "*(...) autorizou a moratória para pagamento dos encargos de capital relativos ao empréstimo em assunto, até 01.03.2012 (...)*" e, em 26.11.2012¹⁵, novo ofício da CGD, S.A., de 29.02.2012, reiterando a moratória até 01.03.2012, com indicação de uma sobretaxa de mora de 4% ao ano.
- 3.5.** No que respeita à **execução do contrato** em apreço apurou-se que:

- a) Em **05.01.2011**, foi creditado na conta do município o valor total de empréstimo, 2.150.000,00 €¹⁶;

¹² Informação n.º 263, de 30.12.2010, subscrita pelo Coordenador da Divisão de Finanças, Mário Salgueiro.

¹³ Cfr. Cláusulas 1ª e 3ª.

¹⁴ Cfr. Cláusula 4.ª.

¹⁵ Cfr. Of. n.º 100235.

¹⁶ Cfr. "*NOTA DE LANÇAMENTO*" e "*GUIA DE RECEBIMENTO*" – Anexo I ao Of. n.º 3927, de 20.03.2013.



Tribunal de Contas

b) No período de execução anual contratualizada, ou seja durante o ano de 2011, foram pagos juros e comissões à entidade creditante respetivamente, no valor de 102.583,31 € e 75,13 €, o que totalizou o montante de 102.658,44 €¹⁷.

3.6. Em 30.12.2011, a CMS informou este Tribunal que "(...) *não existem, neste momento, meios financeiros disponíveis que permitam efetivar o pagamento do empréstimo, durante o presente ano (...)*", remetendo "(...) *cópia do contrato assinado entre este município e a CGD, conforme previsto no artigo 81.º da LOPTC, bem como ficha de cabimento, ficha de compromisso, informação de compromisso, conta corrente da Despesa e alteração n.º 01 ao Orçamento de 2011 (...)*"¹⁸.

3.7. Não foi constituído nem registado o respetivo processo de "*visto*", porquanto, não obstante ter sido solicitado por este Tribunal, em sede de fiscalização prévia, o município não procedeu ao envio de quaisquer atos/adenda que titulassem a "*prorrogação*" do prazo de vigência do contrato de empréstimo¹⁹.

3.8. Posteriormente, a CMS procedeu a mais pagamentos a título de juros de empréstimo, de mora²⁰ e liquidação de despesa, tendo o montante do empréstimo de "*curto prazo*" sido amortizado em **02.03.2012**²¹, isto é, cerca

¹⁷ Vide quadro em Anexo II ao presente relatório.

¹⁸ Cfr. Of.º n.º 150223, de 30.12.2011.

¹⁹ Nos termos do artigo 2º da Resolução n.º 13/2007 – 1ª S/PL, publicada em DR, II Série, de 23.04.2007, para ser constituído processo de "*visto*" deve ser remetido o original do contrato/ato sujeito a controlo prévio deste Tribunal. Exigência que se manteve nos termos do artigo 3º da Resolução n.º 2/2011 – 1ª S., publicada em DR, II Série, de 16.08.2011, e que revogou a anterior Resolução n.º 13/2007.

²⁰ Cfr. Informação n.º 240/2012, de 25 de julho, do Departamento de Administração de Finanças, de acordo com a qual, a CGD, S.A. mediante o processamento da "*Nota de Lançamento*", de 15 de março de 2013, "(...) *debitou juros de mora e comissão [por] falta [de] provisão no valor total de 33.197,45 € (...)*", tendo sido proposto que "(...) *a despesa seja autorizada para regularização dos débitos efetuados (...)*". Em conformidade, o assunto foi submetido por despacho da Vereadora Catarina Maia, "(...) *à consideração do Sr. Presidente(...)*", em 16.07.2012, tendo, em 13.08.2013, sido proferido despacho pelo Presidente, Ricardo Gonçalves Ribeiro Gonçalves "(...) *Autorizo nos termos propostos e Legais*".

²¹ Cfr. Ponto n.º 3, do Of.º n.º 3927, de 20.03.2013.



Tribunal de Contas

de dois meses após o termo da sua vigência anual (que terminava em 31.12.2011), e totalmente pago em 17.08.2012, conforme consta do quadro infra (de acordo com a documentação enviada pela autarquia):

Quadro n.º 2 – Pagamentos realizados após o termo de vigência anual do contrato de empréstimo

COMISSÃO/JUROS DE EMPRÉSTIMO			
<i>N.º da Ordem de Pagamento</i>	<i>Data de autorização</i>	<i>Data de pagamento</i>	<i>Montante</i>
<i>523/2012 (27.01.2012)</i>	<i>27.01.2012</i>	<i>30.01.2012</i>	<i>6,90 €²²</i>
<i>524/2012 (27.01.2012)</i>	<i>27.01.2012</i>	<i>30.01.2012</i>	<i>9.670,31 €²³</i>
<i>Subtotal (1)</i>			<i>9.677,21 €</i>
AMORTIZAÇÃO DE CAPITAL			
<i>N.º da Ordem de Pagamento</i>	<i>Data de autorização</i>	<i>Data de pagamento</i>	<i>Montante</i>
<i>1788/2012 (01.03.2012)</i>	<i>01.03.2012</i>	<i>02.03.2012</i>	<i>2.150.000,00 €</i>
<i>Subtotal (2)</i>			<i>2.150.000,00 €</i>
JUROS MORATÓRIOS			
<i>N.º da Ordem de Pagamento</i>	<i>Data de autorização</i>	<i>Data de pagamento</i>	<i>Montante</i>
<i>6539/2012 (16.08.2012)</i>	<i>16.08.2012</i>	<i>17.08.2012</i>	<i>33.072,45 €</i>
<i>Subtotal (3)</i>			<i>33.072,45 €</i>
<i>TOTAL (1+2+3)</i>			<i>2.192.749,66 €</i>

²² Comissão do empréstimo.

²³ Juros de empréstimo.



IV- NORMAS LEGAIS APLICÁVEIS/CARACTERIZAÇÃO DAS INFRAÇÕES FINANCEIRAS

❖ Da remessa dos atos/contratos para 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 locais²⁴.
- 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"*²⁵.
- 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 (...) "*²⁶.
- 4.4.** A autorização e efetivação de pagamentos antes do *"visto"* do TC é suscetível de consubstanciar a prática da infração financeira prevista na alínea b) do n.º 1

²⁴ Também neste sentido *vide* o Ac. n.º 03/2013 - 1ª S/PL, de 06.02 (proferido no Recurso Ordinário n.º 14/2012), pág. 16, *in* www.tcontas.pt.

²⁵ Conceito que de resto é aplicável à Administração Local, conforme sufragado no citado Ac. n.º 03/2013, Item III, A, 1.2 e 1.3, págs. 9, 10 e 11.

²⁶ Redação inicial da LOPTC. Com a alteração introduzida neste artigo 45.º pela Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro, os atos e contratos de valor superior a 950.000,00 € não podem, regra geral, produzir quaisquer efeitos antes do visto ou da declaração de conformidade (n.º 4 e 5).



Tribunal de Contas

e sancionada no n.º 2 do artigo 65.º da LOPTC – “*Violação das normas sobre (...) pagamento de despesas públicas ou compromissos*”.

4.5. Já a execução integral (física e financeira) de contratos/atos, sem que tenham sido previamente sujeitos a “*visto*” do TC é suscetível de integrar a prática de infração financeira prevista na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, por consubstanciar “*(...) execução [de ato] que não tenha sido submetido a fiscalização prévia, quando a isso estava legalmente sujeito*”.

❖ **Quanto à observância das normas que regulam o crédito municipal e que constam da LFL**

4.6. 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*”.

4.7. 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)²⁷;
- 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)^{28/29/30}.

²⁷ Nos termos do n.º 1 do artigo 50.º, da Lei n.º 73/2013, mantém-se a indicação de que os empréstimos de curto prazo devem “*(...) ser amortizados até ao final do exercício económico em que foram contratados (...)*”.

²⁸ Também neste sentido *vide* Ac. n.º. 04/2009 – 1ª S/PL, de 28.01 (proferido no Recurso Ordinário n.º 36/2008), pág. 9 e 10, *in* www.tcontas.pt.

²⁹ Sem prejuízo da existência de regimes legais especiais, que no caso não se aplicam.

³⁰ Também no n.º 1 do artigo 51.º da Lei n.º 73/2013, se refere que “*(...) os empréstimos a médio e longo prazos podem ser contraídos para aplicação em investimentos ou ainda para proceder de acordo com os mecanismos de recuperação financeira municipal (...)*”.



Tribunal de Contas

4.8. 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 - COMPETÊNCIA PARA A PRÁTICA DOS ATOS IDENTIFICADOS/AUTORIZAÇÃO DOS PAGAMENTOS/IDENTIFICAÇÃO NOMINAL E FUNCIONAL DOS EVENTUAIS RESPONSÁVEIS

❖ Pela remessa dos atos de que resulte aumento da dívida pública fundada

5.1. A responsabilidade pela remessa dos atos/contratos sujeitos a controlo prévio deste Tribunal recai, salvo delegação de competências, sobre o presidente do executivo camarário, nos termos do n.º 4 do artigo 81.º da LOPTC, em conjugação com o artigo 68.º, n.º 1, alínea I), da LAL.

5.2. Por despacho de 05.12.2011, do então Presidente da CMS, Francisco Maria Moita Flores³¹, foi atribuída competência à Vereadora Teresa Catarina Pereira Maia, para o exercício de funções na área da “*Finanças*”, designadamente “*(...) Remeter, atempadamente, ao Tribunal de Contas os documentos que careçam da respetiva apreciação (...)*”.

5.3. Posteriormente, e por despacho de 19.07.2012³², o atual presidente da CMS, Ricardo Gonçalves Ribeiro Gonçalves, ao abrigo “*(...) das delegações de competências efetuadas pela Câmara Municipal (...)*” tomadas em reunião de 19 de julho de 2012 (...), manteve a delegação de competência na Vereadora Teresa Catarina Pereira Maia, nos termos definidos no ponto antecedente.

³¹ Cfr. Despacho n.º 150/P (este despacho apesar de não ter sido remetido pela autarquia encontra-se publicitado no site da entidade, in www.cm-santarem.pt, de acordo com consulta efetuada em 27.03.2013).

³² Despacho n.º 208/P (este despacho apesar de não ter sido remetido pela autarquia encontra-se publicitado no site da entidade, in www.cm-santarem.pt, de acordo com consulta efetuada em 27.03.2013).



Tribunal de Contas

5.4. Ora, como já havia sido referido, o MS remeteu cópia do contrato em apreço, ao TC, ao abrigo do Of. n.º 150223, de 30.12.2011, subscrito pela Vereadora Teresa Catarina Pereira Maia.

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

5.5. A competência para a autorização de pagamentos recai, nos termos do artigo 68.º, n.º 1, al. h), da LAL, no Presidente da Câmara, a qual pode ser delegada nos termos do artigo 70.º, n.º 1, da LAL.

5.6. Ainda a este propósito refira-se que, nos termos do p. 2.8.2.3 das Considerações Técnicas do POCAL, as ordens de pagamento constituem documentos obrigatórios de suporte aos pagamentos devendo conter, entre outras indicações, o(s) montante(s) ilíquido(s) e líquido(s) da despesa e a "*Assinatura do funcionário que preenche a ordem do pagamento, do que a confere, do tesoureiro e do presidente do órgão executivo*"³³. Ora, esta última assinatura, do Presidente do órgão executivo (ou de outro membro da câmara municipal, se houver delegação de competência) é a que corresponde à autorização de pagamento que deve ser casuística para cada ordem de pagamento.

5.7. *In casu*, e quanto à **autorização dos pagamentos** (identificados nos pontos 3.5. e 3.8. do presente relatório), verifica-se que a mesma foi efetuada ao abrigo de **delegação de competências** conferida pelo PCMS, Francisco Maria Moita Flores, nos seguintes termos^{34/35}:

"(...) Nos termos e ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 65.º e do n.º 2 do artigo 69º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro (...) e considerando as delegações de competências efetuadas pela Câmara

³³Cfr. p. 12.2.5 das citadas Considerações Técnicas.

³⁴Cfr. Despachos de delegação de competências, n.ºs 81-P e 82-P, de 02.09.2010 publicitados através dos editais n.ºs 101/2010 e 102/2010, ambos de 08.09.2010, e n.º 150/P, de 05.12.2011.

³⁵Cfr. Fax, de 27.03.2013 e documentação anexa.



Tribunal de Contas

Municipal no presidente tomadas em reunião de 29 de outubro de 2009 (...) delego nos vereadores abaixo designados as minhas competências próprias e subdelego as que me estão delegadas para a prática de atos administrativos e de gestão no âmbito das matérias que pelo meu despacho n.º 81/P, de 2 de setembro de 2010, lhe estão atribuídas:

"(...)

VEREADORA TERESA CATARINA PEREIRA MAIA

(...)

A- Finanças:

(...)

7. Autorizar o pagamento das despesas realizadas nas condições legais;

(...)".

Em conformidade com o teor das ordens de pagamento supra identificadas, conjugada com a informação complementar remetida através do fax datado de 27.03.2013, apura-se que os pagamentos foram todos autorizados pela Vereadora **Teresa Catarina Pereira Maia**.

❖ Pelo desrespeito das normas da LFL relativas ao crédito municipal

5.8. De acordo com os elementos recolhidos quer em sede de fiscalização prévia quer concomitante nem o executivo camarário nem a assembleia municipal tomaram conhecimento e autorizaram a "prorrogação" do prazo de amortização do empréstimo de curto prazo³⁶.

5.9. Atendendo ao elenco das competências legalmente atribuídas aos órgãos autárquicos quanto a esta matéria, salientam-se as seguintes:

³⁶ Questionado o Município "*(...) sobre a existência de eventuais deliberações de órgãos autárquicos (...), ou de despachos de autorização de prorrogações, "moratória", ou de outras modificações (...)*" ao contrato de empréstimo, "*(...) assim como de pareceres ou informações elaboradas sobre esta matéria (...)*", foi este Tribunal informado que "*(...) não existe deliberação dos órgãos autárquicos (Câmara Municipal e Assembleia Municipal)*" – Cfr. Fax de 27.03.2013.



Tribunal de Contas

- a)** Compete à AMS *"(...) sob proposta da Câmara (...) aprovar ou autorizar a contratação de empréstimos nos termos da lei (...)"* – alínea d) do n.º 2 do artigo 53.º da LAL;
- b)** Os empréstimos de curto prazo podem, ainda, ser objeto de deliberação *"(...) pela assembleia municipal, na sua sessão anual de aprovação do orçamento, para todos os empréstimos que a câmara municipal venha a contrair durante o período de vigência do orçamento"* – n.º 7 do artigo 38.º da LFL;
- c)** Compete à CMS *"(...) Apresentar à assembleia municipal propostas e pedidos de autorização, designadamente em relação às matérias constantes dos n.ºs 2 a 4 do artigo 53º (...)"* - alínea a) do n.º 6 do artigo 64.º da LAL, competência esta que, nos termos do n.º 1 do artigo 65.º da LAL, não é passível de ser delegada;
- d)** Compete ao Presidente da Câmara *"(...) executar as deliberações da câmara municipal, (...) assegurar a execução das deliberações da assembleia municipal (...) dar cumprimento às decisões dos seus órgãos (...)"* e *"(...) autorizar o pagamento das despesas realizadas, nas condições legais (...)"* – alíneas b) c) e h) do n.º 1 do artigo 68.º da LAL; bem como,
- e)** Submeter, para apreciação em cada uma das sessões ordinárias da assembleia municipal, *"(...) informação escrita (...) acerca da atividade do município, bem como da situação financeira do mesmo, informação essa que deve ser enviada ao presidente da mesa da assembleia com a antecedência de cinco dias sobre a data do início da sessão, para que conste da respetiva ordem do dia (...)"* – alínea e) do n.º 1 do artigo 53.º da LAL.
- f)** Devendo em conformidade *"(...) Remeter à assembleia municipal, para os efeitos na alínea e) do n.º 1 do artigo 53º, toda a documentação, designadamente relatórios, pareceres, memos e documentos de igual natureza, indispensável para a compreensão e análise crítica e objetiva da*



Tribunal de Contas

informação aí referida (...) – alínea cc) do citado n.º 1 do artigo 68.º da LAL.

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

Refira-se que no caso concreto e em matéria de “*Finanças*” o Presidente da CMS, delegou, entre outras, na Vereadora Teresa Catarina Pereira Maia, a competência para “*(...) Submeter o relatório de atividades e os documentos de prestação de contas à aprovação da Câmara Municipal para apreciação da Assembleia Municipal (...)*” e bem assim “*(...) preparar e outorgar contratos de financiamento, nos termos da lei (...)*”³⁷.

Acresce que foi esta mesma Vereadora que autorizou, decorrido já o prazo legal limite de liquidação do empréstimo, os pagamentos a título de juros e de amortização, sendo conhecedora das respetivas condições do financiamento que titulavam o contrato em apreço.

Porém, não obstante o teor dos despachos de delegações de competências³⁸ e a intervenção da Vereadora supra identificada, e no que respeita à obrigatoriedade de prestar informação sobre a situação financeira do município, designadamente em matéria de empréstimos, e eventuais alterações que pudessem vir a ocorrer no decurso da sua execução, entende-se que essa competência se manteve no (então) Presidente Francisco Maria Moita Flores, e a partir de 16.07.2012, no atual

³⁷ Cfr. Despachos de delegação de competências, n.ºs 81-P e 82-P, de 02.09.2010 e n.º 150/P, de 05.12.2011 e n.º 208/P, de 19 de julho, publicados in www.cm-santarem.pt.

³⁸ Idem.



Tribunal de Contas

Presidente Ricardo Gonçalves Ribeiro Gonçalves³⁹ (alíneas e) e f) deste ponto do relatório) e que a mesma não foi exercida⁴⁰.

Considera-se, pois, que a responsabilidade pelo eventual desrespeito das normas relativas ao crédito municipal deverá ser imputada à Vereadora **Teresa Catarina Pereira Maia** e ao então Presidente da CMS, **Francisco Maria Moita Flores**⁴¹.

VI - JUSTIFICAÇÕES APRESENTADAS PELO MUNICÍPIO DE SANTARÉM

- ❖ Em 30.12.2011⁴², aquando da remessa de cópia do contrato de empréstimo em apreço para fiscalização prévia deste Tribunal, foi referido que:

"(...) O Município de Santarém contraiu um empréstimo a curto-prazo com a Caixa Geral de Depósitos, cujo prazo de vigência é de 01.01.2011 a 31.12.2011;

(...) o empréstimo foi contraído pelo montante de 2.150.000,00€ (...);

(...) De acordo com o estipulado nos n.ºs 2 e 3 do artigo 38.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, Lei das Finanças Locais (LFL), este empréstimo deve ser amortizado no prazo máximo de um ano após a sua contração.

(...) Porém, e face aos atuais constrangimentos de Tesouraria por que o município atravessa, não existem, neste momento, meios financeiros disponíveis que permitam efetivar o pagamento do empréstimo, durante o presente ano;

(...) serve esta comunicação para informar que está esta edilidade a desenvolver todos os esforços, no sentido de pagar o empréstimo de curto-prazo sem atingir o prazo máximo definido no n.º 3 do artigo 38.º da LFL (...)".

- ❖ Questionado o Presidente da Câmara⁴³ por este Tribunal sobre a não submissão *"(...) a fiscalização prévia da "adenda contratual" (ou documento equivalente)*

³⁹ Exerceu funções em regime de substituição desde 16.07.2012, acabando por assumir o cargo de Presidente da CMS, após a renúncia ao mandato do anterior Presidente da CMS, com efeitos a partir de 05.11.2012 – Cfr. Atas n.ºs 76, de 16.07.2012 e 85, de 05.11.2012, publicitadas in www.cm-santarem.pt, de acordo com consulta efetuada em 27.03.2013.

⁴⁰ Cfr. Fax de 27.03.2013.

⁴¹ Exerceu funções até 16.07.2012, data em que suspendeu o mandato – Ata do Executivo Camarário n.º 76, de 16.07.2012, publicitada in www.cm-santarem.pt.

⁴² Cfr. Of. n.º 150223.

⁴³ Ponto 6 do ofício n.º 2705, com a Refª DCC – Proc. n. 4/2013 (ARF) 1ª S., de 26.02.2013.



Tribunal de Contas

através da qual se "prorrogou" o empréstimo em apreço (...)", nada foi esclarecido quanto a esta matéria⁴⁴.

VII - EXERCÍCIO DO DIREITO DE CONTRADITÓRIO

Na pronúncia apresentada⁴⁵, os indiciados responsáveis, Francisco Moita Flores e Teresa Catarina Pereira Maia, vêm alegar em sua defesa a existência de um conjunto de fatores que, no seu entender, justificam "(...) *as decisões tomadas relativamente à matéria em apreço (...)*", que se sintetizam no seguinte:

"(...) muitos foram os constrangimentos financeiros impostos aos Municípios, nomeadamente por efeito dos vários PEC's e PAEF adoptados pelo Governo (...)"

"No que respeita ao Município de Santarém, e por efeitos dos ditos planos (PEC e PAEF) a penalização ascendeu a cerca de € 1.000.000,00 que recebeu a menos do Orçamento de Estado.

A receita de capital sofreu também variações negativas (...) na ordem dos 13% (...)"

No que respeita ao total das transferências obtidas do Orçamento de Estado, verificou-se uma redução de 5%, ou seja, cerca de € 691.300,00.

(...) durante o decurso do ano 2011, fomos constatando a tendência de evolução negativa do desempenho económico e financeiro do Município, sendo possível prever que os saldos apurados em cada mês eram sucessivamente negativos, valor esse com tendência para aumentar à medida que se aproximava o final do ano (...)"

O planeamento foi rigorosamente efectuado, tendo sido apenas considerados como componentes de despesa os pagamentos essenciais ao funcionamento diário da autarquia (...)"

⁴⁴ O Município através do Ofício-resposta n.º 3927, de 20.03.2013, subscrito pelo Diretor do Departamento de Administração e Finanças, Dr. Hugo Costa, remeteu diversa documentação solicitada por este Tribunal, embora não tenha sido dada resposta a alguns dos esclarecimentos solicitados, em sede de fiscalização concomitante. Em complemento, foi enviado, após insistência verbal, o fax de n.º 4297, de 27.03.2013, com mais alguns esclarecimentos e documentação complementar.

⁴⁵ A qual se encontra digitalizada em Anexo III ao relatório.



Tribunal de Contas

Em face das supra elencadas vicissitudes referem ainda os indiciados responsáveis que:

(...) impôs-se a análise crítica da situação, pesando os argumentos e as consequências práticas de uma situação de incumprimento no final do ano. Aquela que nos pareceu, na prática, menos gravosa para o Município pois não implicaria retenção de fundos por parte da administração central - o que seguramente viria a colocar em causa o funcionamento dos serviços municipais, incluindo o pagamento de vencimentos; penhoras de contas bancárias; alarme social pelo facto de não serem pagos os subsídios de Natal aos funcionários da autarquia, bem como responsabilidade financeira advinda da aplicação da LOPTC - foi a que consubstanciaria um pedido de moratória para pagamento do empréstimo de curto prazo, opção esta que foi unanimemente aceite pelas instituições bancárias envolvidas.

(...) foi o Tribunal de Contas, em tempo, informado, tendo o Município de Santarém esclarecido devidamente que não existiam meios financeiros disponíveis que permitissem efectivar o pagamento do empréstimo durante o ano de 2010, remetendo cópia do contrato assinado com a CGD, bem como ficha de cabimento, ficha de compromisso, informação de compromisso, conta corrente da Despesa e alteração ao Orçamento de 2011.

(...) a existir qualquer adenda ao contrato celebrado com a CGD a mesma teria que ter sido aprovada pelo executivo municipal, bem como pela Assembleia Municipal, facto que, considerando a data de concessão da moratória — 28.12.2011- seria inexequível e extemporâneo, sob pena de o Município entrar em incumprimento em 01.01.2012, com todas as consequências daí advenientes (...)”.

Alegam ainda “Quanto aos factos susceptíveis de responsabilidade financeira sancionatória” que:

(...) Quanto à execução do contrato a partir de 01.01.2012, por força da moratória concedida pela CGD e sem a sua sujeição a fiscalização prévia do Tribunal de Contas — Tal como já foi referido, o Município enviou ao Tribunal de Contas todos os documentos de que dispunha relativamente ao processo em causa, informando expressamente da inexistência de meios financeiros disponíveis para amortização do empréstimo até ao final do ano de 2011.

Não é também despiciendo referir que caso a mesma existisse e se tivesse sido enviada ao Tribunal de Contas, nunca o processo de visto correria em período inferior a 30 dias úteis (considerando que não seria colocada qualquer questão relativamente ao processo, o que não se



Tribunal de Contas

vislumbra plausível), pelo que o Município, a partir do dia 01.01.2012, entraria em situação de incumprimento, com todas as consequências que daí adviriam e já referidas anteriormente. Efectivamente não existiu qualquer adenda ao contrato, pois a mesma não foi exigida pela instituição bancária.

(...) Quanto à não amortização do empréstimo de curto prazo no decurso do prazo máximo de um ano após a sua contração — Também como já foi dito acima o Município de Santarém não procedeu ao pagamento do empréstimo no prazo de um ano, por inexistência de meios financeiros para o efeito. Essa indisponibilidade prendeu-se com a grave crise que atravessávamos (e continuamos a atravessar), que motivou quebras duríssimas nas receitas municipais, incluindo as próprias transferências da administração central. Desse facto foi o Tribunal de Contas informado em tempo.

(...) Quanto à utilização do empréstimo de curto prazo em finalidade diversa da legalmente prevista — O empréstimo de curto prazo contraído junto da CGD para fazer face a dificuldades de tesouraria, foi utilizado efectiva e exclusivamente para fazer face a dificuldades de tesouraria, que era muitas, conforme já acima se referiu.

(...) Quanto à manutenção/"Prorrogação" do empréstimo, sem autorização da Câmara e da Assembleia Municipal, já acima houve oportunidade de explicitar a posição adoptada pelo Município (...)"

Concluem em suma que:

"(...) as decisões tomadas relativamente à matéria em apreço, foram sempre com o exclusivo intuito de proteger os interesses legítimos do Município de Santarém, optando-se sempre pelas soluções menos gravosas e por aquelas que defendessem e assegurassem sempre os direitos dos seus trabalhadores.

Os resultados da nossa gestão estão à vista. Temos cumprido todas as exigências legais, recuperámos a nossa capacidade de endividamento de médio e longo prazo e aumentámos a de curto prazo, cumprimos as imposições legais quanto à redução de pessoal, bem como com horas extraordinárias e conseguimos a maior redução da dívida municipal dos últimos anos. Ressalte-se que no ano 2013, e ao contrário do que vinha acontecendo desde 2006, o Município de Santarém não recorreu a qualquer empréstimo de curto prazo para apoio de tesouraria. O esforço de consolidação tem sido enorme e doloroso, mas cremos que só desta forma será possível equilibrar as contas municipais. Por esta razão se requer que a situação em apreço seja avaliada no seu todo, para ela



Tribunal de Contas

contribuindo as condicionantes do caso concreto e não só a visão restritiva do legalismo exacerbado e cego. A lei deve existir para servir o bem comum e não para que os homens se tornem dela escravos, pelo que a sua aplicação tem que ser adequada ao caso concreto, nunca esquecendo que o trabalho no terreno não é fácil para quem tem que decidir na hora. No entanto, estamos certos de que tomámos as decisões mais acertadas, tendo em conta as limitações do momento (...).”

VIII - APRECIÇÃO

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

Como já se mencionou, este contrato de empréstimo de curto prazo foi outorgado em 22.12.2010, com vigência contratual de 01 de janeiro de 2011 até 31 de dezembro de 2011, para ocorrer a dificuldades de tesouraria.

Este contrato titulava, assim, dívida pública flutuante, caso tivesse sido integralmente amortizado no mesmo ano económico em que foi contraído (2011).

Ora, não foi isto que sucedeu.

Desde logo, porque, alegando os indiciados responsáveis diversas dificuldades financeiras que obstaram à amortização atempada (até ao final de 2011), apenas foi possível efetuar a totalidade do pagamento, até 02 de março e 17 de agosto de 2012⁴⁶.

Assim, a dívida resultante deste empréstimo transitou de ano económico e passou a constituir dívida fundada do município.

Logo, atento o disposto na alínea a) do nº 1 do artigo 46.º da LOPTC, os atos que configurem um aumento da dívida pública fundada, encontram-se sujeitos a fiscalização prévia do TC.

⁴⁶ Vide ponto 3.8, deste relatório.



Tribunal de Contas

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

Também nos termos do mesmo Ac. " (...) *um ato que altere as condições de um empréstimo já celebrado, em termos de ele passar a afectar a dívida pública fundada de um município, é um acto que se enquadra naquele preceito legal e que deve ser submetido ao visto do Tribunal de Contas (...)*".

Acresce que, "os processos relativos a atos e contratos que produzam efeitos antes do visto devem ser remetidos ao Tribunal de Contas no prazo de 20 dias a contar (...) da data do início da produção de efeitos" (cfr. artigo 81.º, n.º 2, da LOPTC)⁴⁷.

No caso concreto, ao ter deferido a integral amortização do empréstimo de curto prazo para o ano económico seguinte (2012) o município constituiu-se na obrigação legal de remessa ao TC, dos atos que titulassem essa "prorrogação" do prazo de vigência do contrato de empréstimo⁴⁸.

Dispõe, ainda, o artigo 45.º, n.º 1, da LOPTC, que os atos e contratos sujeitos à fiscalização prévia do TC (como sucede no caso em apreço) podem produzir efeitos antes do visto " (...) *exceto quanto aos pagamentos a que derem causa (...)*".

Ora, apurou-se [ponto 3.8] que no âmbito do aludido contrato de empréstimo foram autorizados e efetivados quatro pagamentos, a título de juros de empréstimo, de mora e comissões e/ou amortização do capital no ano de 2012 – em **30.01.2012**, **02.03.2012** e **17.08.2012** – totalizando o montante de **2.192.749,66 €**.

⁴⁷ Vide o citado Ac. n.º 03/2013 - 1ª S/PL, de 06 de fevereiro, pág.18.

⁴⁸ A este propósito vide ponto 3.7. do relatório.



Tribunal de Contas

Efetivamente, aqueles quatro pagamentos ocorreram **quando já se estava perante dívida pública fundada** e, como tal, sujeita a fiscalização prévia do TC.

Em síntese, os factos indicados no ponto 3.8. deste relatório, evidenciam que foi executado um contrato [incluindo a autorização e efetivação de pagamentos a título de juros do empréstimo e comissões, titulados pelas **ordens de pagamento n.ºs 523/2012** (de 27.01.2012), **524/2012** (de 27.01.2012), **1788/2012** (de 01.03.2012)], e **6539/2012** (de 16.08.2012) com desrespeito pelo disposto nos artigos 46.º, n.º 1, al. a) e 45.º, n.º 1, da LOPTC.

XXX

A este propósito contraditaram os ora alegantes de que *"(...) o Município enviou ao Tribunal de Contas todos os documentos de que dispunha relativamente ao processo em causa, informando expressamente da inexistência de meios financeiros disponíveis para amortização do empréstimo até ao final do ano de 2011."*

É verdade que o Município, e bem, informou este Tribunal da impossibilidade do cumprimento integral do contrato de empréstimo até 31.12.2011, mas também é certo que na sequência da informação prestada, o TC solicitou, através do departamento de fiscalização prévia⁴⁹, a documentação necessária para abertura e instrução do respetivo processo de visto⁵⁰, a qual não foi enviada; ora esta inércia por parte do Município impediu que este Tribunal se pronunciasse sobre a legalidade da eventual "*prorrogação*" do contrato de empréstimo em apreço.

Ora, bem sabiam os indiciados responsáveis (ou pelo menos não poderiam desconhecer) que não tendo o contrato de empréstimo sido objeto de integral amortização, até 31 de dezembro de 2011, tal comportamento configurava dívida fundada e como tal encontrava-se sujeito fiscalização prévia e não podia produzir efeitos financeiros (pagamentos), daí ter sido efetuado o contacto com o Tribunal.

⁴⁹ Cfr. Faxes n.º 3-D/2012 – DECOP/UAT II e 30-D/2012 – DECOP/UAT II, de 02.01.2012 e 07.02.2012, respetivamente.

⁵⁰ Em conformidade com o disposto na alínea a), n.º1 do artigo 46.º e com a resolução n.º 14/2011, publicada no DR 2ª Série, n.º 156, de 16 de agosto.



Tribunal de Contas

Logo, não poderiam ter sido autorizados e efetivados os pagamentos após 31.12.2011, sem que este Tribunal se pronunciasse sobre a legalidade dos atos praticados.

Tal como não é admissível a argumentação de que para celebrar a “*adenda*” ao contrato seria necessário a aprovação dos órgãos executivo e deliberativo municipais e a sua sujeição a visto do TC e que, atenta a data de concessão da moratória pela CGD, S.A. (28.12.2011), esse procedimento significaria “(...) *que o Município a partir do dia 01.01.2012, entraria em situação de incumprimento (...)*”, 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. (...)*”..

Sabendo-se das dificuldades financeiras que o município vinha sofrendo, como se alega, era possível ter-se diligenciado atempadamente pelo cumprimento das formalidades legais necessárias, até porque como dispõe o 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**⁵¹.

8.2. Da inobservância de normas legais que regulam o crédito municipal

Como já foi referido, o contrato de empréstimo em apreço configurava um curto prazo, para vigorar no ano de 2011, e, por força da lei, não podia ultrapassar esse ano económico, como aconteceu.

⁵¹ 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 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*».



Tribunal de Contas

A não amortização integral do empréstimo em 2011, desrespeitou os n.ºs 2 e 3 do artigo 38.º da LFL.

Logo, nunca seria legalmente admissível qualquer prorrogação/adenda ao contrato em apreço. Daí o MS não ter formalizado essa adenda que não tinha suporte legal.

A manutenção da dívida resultante do contrato em apreço, após 31.12.2011 e até 02.03.2012, determinou que a mesma se transformasse em dívida de médio prazo e num instrumento de financiamento do défice orçamental, "*(...) uma vez que a falta de realização da receita que o empréstimo visava antecipar transformou a dívida num instrumento de financiamento do défice orçamental do município.*"⁵²

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.**

Efetivamente os empréstimos de maturidade superior a 1 ano só podem ser contraídos para aplicação em investimentos ou para proceder ao saneamento ou ao reequilíbrio financeiro dos municípios, como prescreve o artigo 38.º, n.º 4, LFL^{53/54}.

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

Acresce que, mesmo que as alterações acima descritas fossem legais, 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 LFL, devendo entender-se também que a alteração das suas condições gerais careceria igualmente dessa aprovação⁵⁵, o que no caso em apreço também não aconteceu. Assim, foram desrespeitados os artigos 38º, n.ºs 6 e 7 da LFL, 53º, nº 2, alínea d) e 64º, nº 6, alínea a), ambos da LAL.

⁵² Vide Ac. 8/2012 – 1ª S/SS, de 16 de março – pág. 8.

⁵³ Também neste sentido Vide Ac. 19/2012 - 1ª S/SS, de 01 de junho.

⁵⁴ A este propósito vide nota de rodapé n.º 30.

⁵⁵ Também neste sentido Vide Ac. n.º 8/2012- 1ª S/SS, de 16 de março.



XXX

A este propósito, e ao contrário do que pretendem os ora indiciados responsáveis, a assunção dos compromissos assumidos pela autarquia não se podem sobrepor ao cumprimento das regras legais aplicáveis ao recurso ao crédito municipal, (tais como sujeição/aprovação pela câmara municipal e a assembleia municipal das alterações essenciais do contrato de empréstimo).

Aliás, também, aqui, as alegadas dificuldades financeiras do município, designadamente "*(...) a grave crise que atravessámos (e continuamos a atravessar), que motivou quebras duríssimas das receitas municipais (...)*" não permite afastar a ilegalidade que se verificou.

Assim, como também não se considera procedente, o argumento de que "*(...) as decisões tomadas relativamente à matéria em apreço, foram sempre com o exclusivo intuito de proteger os interesse legítimos do Município de Santarém, optando-se sempre por soluções menos gravosas e por aquelas que defendessem e assegurassem sempre os direitos dos seus trabalhadores(...)*", sublinhando-se que a qualquer titular responsável pela prática de atos administrativos se encontra cometido um dever de especial cuidado na prossecução do interesse público, o qual se manifesta, desde logo, no respeito pelas normas legais vigentes, no caso, as que regulam o acesso ao crédito municipal.

Reiteram-se, pois que, as razões invocadas não se podem sobrepor aos pressupostos legalmente exigíveis em matéria de contração do crédito municipal, embora possam ser consideradas em eventual processo de apuramento de responsabilidade financeiras que corra termos na 3ª Secção deste Tribunal.

IX - RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

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



Tribunal de Contas

- a) Quanto à **execução do contrato, a partir de 01.01.2012, por força da "prorrogação" apurada e sem a sua sujeição a fiscalização prévia** deste Tribunal, atento o disposto nos artigos 46º, n.º 1, alínea a) e 45.º, n.º 1, da LOPTC, é suscetível de determinar a prática de infração financeira tipificada na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC – "*(...) Pela execução de contratos (...) que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos (...)*".
- b) Quanto à **não amortização do empréstimo de curto prazo** no decurso do prazo máximo de um ano após a sua contração, com desrespeito pelo disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 38.º da LFL, é suscetível de determinar a prática de infração financeira tipificada na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC – "*Pela violação das normas sobre (...) assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos*".
- c) Quanto à **utilização do empréstimo de curto prazo em finalidade diversa da legalmente prevista**, uma vez que ao não ser amortizado no decurso do prazo máximo de um ano após a sua contração, se transformou em dívida de médio prazo não titulada por um empréstimo contraído para esse efeito, em desrespeito pelo disposto nos n.ºs 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 (...)*".
- d) Quanto à **manutenção/"prorrogação" do empréstimo, sem autorização da Câmara e da Assembleia Municipais**, com desrespeito do disposto nos artigos 38º, n.ºs 6 e 7 da LFL, 53º, n.º 2, alínea d) e 64º, n.º 6, alínea a), ambos da LAL, é suscetível de determinar a prática de infração financeira tipificada na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC – "*Pela violação das normas sobre (...) assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos*".



Tribunal de Contas

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

Em concreto, tal responsabilidade é imputável:

a) Quanto à infração mencionada na alínea a) do ponto 9.1., à Vereadora Teresa Catarina Pereira Maia;

b) No que respeita às infrações identificadas nas alíneas b) a d) do ponto 9.1.

- ✓ à Vereadora Teresa Catarina Pereira Maia e,
- ✓ ao então Presidente da CMS, António Maria Moita Flores.

9.3. 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], é sancionável com multa, para cada um dos responsáveis, num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites fixados no n.º 2 do artigo 65.º, tendo como limite mínimo o montante correspondente a 25 UC (2.550 €)⁵⁶, e como limite máximo o montante correspondente a e 180 UC (18.360 €), a determinar nos termos dos n.ºs 2, 4 e 5 do mesmo dispositivo legal.

9.4. 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 pela execução de contratos (incluindo financeira), sem a sua remessa para fiscalização prévia deste Tribunal quando a isso estavam obrigados, bem como

⁵⁶ O valor da UC é de 102 €, desde 20.04.2009, por força da entrada em vigor do Novo Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26.02.



Tribunal de Contas

pelo desrespeito das regras relativas à contratação de empréstimos, particularmente das relativas ao desvio das finalidades de utilização do crédito municipal.

X – PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, nos termos do nº 4 do artigo 29º da Lei nº 98/97, de 26 de agosto, e do artigo 73º do Regulamento Geral do Tribunal de Contas, republicado em anexo à Resolução nº 13/2010, publicada no Diário da República, 2ª série, nº 95, de 17 de maio de 2010, emitiu aquele magistrado em 21.05.2014, o parecer que parcialmente se transcreve:

"(...) Concordamos com o teor do douto projeto de relatório. No plano da qualificação, porém, e na esteira de caso similar, cujo processo decorre na 3.ª secção deste Tribunal, afigura-se-nos, salvo o devido respeito, que a factualidade apurada é suscetível de integrar as seguintes infrações:

- **-utilização de empréstimo público em finalidade diversa da legalmente prevista**, prevista e punida pelo artigo 65º n.º 1 alínea f) da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (LOPTC), por violação do disposto no artigo 38º n.º 2, 3 e 4 da LFL;
- **-violação das normas sobre assunção, autorização de despesa pública**, prevista e punida pelo artigo 65.º n.1, alínea b) Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (LOPTC), por violação dos artigos 38º n.º 6 e 7 da LFL e 53º n.º 2, alínea d), e 64º n.º 6 alínea a), ambos da LAL.
- **-execução de contrato/ato geradores de dívida pública fundada, sem a sujeição e fiscalização prévia do Tribunal de Contas**, prevista e punida pelo artigo 65.º n.º1, alínea h) da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (LOPTC), por violação dos artigos 46º n.º 1 alínea a) e 45º n.º 1, da mesma LOPTC.

(...) Considerando que a não amortização do empréstimo, no decurso do ano em que foi contraído, se ficou a dever a uma quebra significativa das receitas do Município de Santarém, coincidente, aliás, com o início da atual crise financeira; que o município, procedeu, logo em março do ano seguinte, à amortização do capital e dos juros não moratórios, somos de parecer que o Tribunal, em seu douto critério, poderá fazer uso do



Tribunal de Contas

instituto da relevação da responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º n.º 8 da LOPTC (...)”.

XI- CONCLUSÕES

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

- 11.1.** Os atos geradores de dívida pública fundada encontram-se sujeitos a fiscalização prévia, nos termos do artigo 46.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC, e **não podem produzir efeitos financeiros antes da pronúncia do TC** sobre os mesmos (artigo 45.º, n.º 1).
- 11.2.** A Vereadora Teresa Catarina Pereira Maia da CMS autorizou, em **27.01.2012, 01.03.2012 e 16.08.2012**, pagamentos a título de juros de empréstimos, mora e comissões/e ou amortização do capital – e cujo pagamento ocorreu em **30.01.2012, 02.03.2012 e 17.08.2012**, respetivamente⁵⁷ – no montante total de **2.192.749,66 €**.
- 11.3.** A “*adenda*”/“*prorrogação*” deste contrato não foi remetida para efeitos de fiscalização prévia, logo foi desrespeitado a alínea a) do n.º 1 do artigo 46.º e o n.º 1 do artigo 45.º, da LOPTC.
- 11.4.** A situação apurada é suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea h), da LOPTC, sendo responsável por esta infração a supra identificada Vereadora da CMS, Teresa Catarina Pereira Maia.

⁵⁷ Titulados pelas ordens de pagamento n.ºs 523, 524/2012, ambas de 27.01.2012, 1788/2012, de 01.03.2012 e 6539/2012, de 16.08.2012, respetivamente.



Tribunal de Contas

❖ **Da não amortização do empréstimo no prazo legal e sua utilização em finalidade diversa da legalmente prevista**

11.5. O contrato foi celebrado em **22.12.2010**, para vigorar a partir de **01.01.2011** e ser amortizado no prazo máximo de um ano, isto é, até **31.12.2011**, o que não veio a acontecer, violando-se, assim, os n.ºs 2 e 3 do artigo 38.º da LFL.

11.6. O empréstimo de curto prazo contraído transformou-se por expressa decisão dos responsáveis – traduzida no pedido de prorrogação do prazo de pagamento e posterior autorização de "(...) *moratória para pagamento dos encargos de capital relativos ao empréstimo (...) até 01.03.2012*" pela CGD – num instrumento de financiamento do défice orçamental do Município de Santarém, em desrespeito do disposto nos n.ºs 3 e 4 do artigo 38.º da LFL.

11.7. As ilegalidades indicadas nos pontos 11.5 e 11.6 são suscetíveis de gerar também responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e f), da LOPTC, respetivamente, sendo responsável por ambas as infrações a Vereadora Teresa Catarina Pereira Maia e o então Presidente da CMS, António Maria Moita Flores.

❖ **Alteração das condições essenciais do empréstimo sem a autorização da Assembleia e da Câmara Municipal**

11.8. O atos de prorrogação do empréstimo, com alteração das condições iniciais do contrato outorgado em 22.12.2010, foram praticados sem a autorização quer da Assembleia quer da Câmara Municipal de Santarém, o que desrespeitou o disposto nos artigos 38º, n.ºs 6 e 7, da LFL, 53º, nº 2, alínea d) e 64º, nº 6, alínea a), ambos da LAL.

11.9. A ilegalidade supra mencionada é suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC,



Tribunal de Contas

sendo responsável pela infração a Vereadora Teresa Catarina Pereira Maia e o então Presidente da CMS, António Maria Moita Flores.

❖ Do sancionamento

- 11.10.** Cada uma daquelas infrações é sancionável com multa num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites fixados nos nºs 2 a 4 do artigo 65º da LOPTC, a efetivar através de processo de julgamento de responsabilidade financeira [artigos 58º, nº 3, 79º, nº 2, e 89º, nº 1, al. a), da lei citada].
- 11.11.** Compulsada a base de dados GDOC e GENT não se apurou a existência de quaisquer registos de censura e/ou recomendação em sede de fiscalização prévia, concomitante e sucessiva pela prática de infrações financeiras idênticas.

XIII - 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 execução da “*prorrogação*” de um contrato de empréstimo de curto prazo sem a sua remessa e pronúncia do Tribunal de Contas, em sede de fiscalização prévia, assim como com alteração da finalidade e das condições do empréstimo, designadamente do prazo, e sem autorização dos órgãos municipais competentes e identifica os responsáveis pelas mesmas no ponto V.
- b)** Recomendar ao Município de Santarém o cumprimento dos condicionalismos legais respeitantes:



Tribunal de Contas

- à sujeição dos contratos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas e aos prazos e efeitos daí decorrentes e constantes, particularmente dos artigos 45.º, n.º 1, 46.º, 81.º e 82.º da LOPTC;
 - ao recurso ao crédito municipal, na modalidade de curto prazo, designadamente o cumprimento do artigo 38.º da LFL (artigo 50.º da Lei n.º 73/2013, de 03 de setembro);
 - à competência dos órgãos municipais em matéria de contração de empréstimos, designadamente dando cumprimento aos artigos 38º, nºs 6 e 7, da LFL (artigo 49.º, n.º 5 e 6, da Lei n.º 73/2013, de 03 de setembro), 53º, nº 2, alínea d) e 64º, nº 6, alínea a), ambos da LAL (artigo 25.º, n.º 1, alínea f), da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro).
- c)** Fixar os emolumentos devidos pelo Município de Santarém 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 CMS, Ricardo Gonçalves Ribeiro Gonçalves;
 - Aos indiciados responsáveis, Teresa Catarina Pereira Maia e Francisco Moita Flores;
 - 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.



Tribunal de Contas

- f) Após as notificações e comunicações necessárias, divulgar o relatório na página da Internet do Tribunal de Contas.

Lisboa, 8 de julho de 2014

Os Juízes Conselheiros,

Helena Abreu Lopes - Relatora

José Mouraz Lopes

João Figueiredo



FICHA TÉCNICA

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



Tribunal de Contas



ANEXO I

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



Tribunal de Contas



Tribunal de Contas

Item do Relatório	Factos	Normas Violadas	Tipo de responsabilidade	Responsáveis
Capítulos III, IV, VII, VIII, IX e XI	➤ <i>Execução de contrato/atos geradores de dívida pública fundada, sem a sua sujeição a fiscalização prévia do TC</i>	➤ <i>Artigos 46.º, n.º1, alínea a) e 45.º, n.º 1, da LOPTC</i>	➤ <i>Financeira Sancionatória Alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º, da LOPTC</i>	➤ <i>Teresa Catarina Pereira Maia</i>
	➤ <i>Não amortização do empréstimo no prazo legal</i>	➤ <i>Artigos 38.º, n.ºs 2 e 3 da LFL</i>	➤ <i>Financeira Sancionatória, Alínea b) do n.º 1 do artigo 65º, da LOPTC</i>	➤ <i>Teresa Catarina Pereira Maia</i> ➤ <i>Francisco Moita Flores</i>
	➤ <i>Utilização do contrato de empréstimo de curto prazo em finalidade diversa da legalmente prevista</i>	➤ <i>Artigo 38.º, n.ºs 3 e 4 da LFL</i>	➤ <i>Financeira Sancionatória, Alínea f) do n.º 1 do artigo 65º, da LOPTC</i>	
	➤ <i>Ato de prorrogação do contrato de empréstimo, com alteração das condições iniciais do contrato, sem autorização da Assembleia e da Câmara Municipal</i>	➤ <i>Artigos 38º, nºs 6 e 7 da LFL, 53º, nº 2, alínea d) e 64º, nº 6, alínea a), ambos da LAL</i>	➤ <i>Financeira sancionatória Alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º, da LOPTC</i>	



Tribunal de Contas



ANEXO II

Pagamentos realizados no período de execução anual contratualizada



Tribunal de Contas



Tribunal de Contas

<i>PAGAMENTOS DE JUROS DE EMPRÉSTIMO/COMISSÕES</i>			
<i>N.º da Ordem de Pagamento</i>	<i>Data de autorização</i>	<i>Data de pagamento</i>	<i>Montante</i>
<i>1263/2011 (08.02.2011)</i>	<i>08.02.2011</i>	<i>23.02.2011</i>	<i>6,90 €⁵⁸</i>
<i>1264/2011 (08.02.2011)</i>	<i>08.02.2011</i>	<i>23.02.2011</i>	<i>8.907,03 €⁵⁹</i>
<i>2111/2011 (01.03.2011)</i>	<i>01.03.2011</i>	<i>01.03.2011</i>	<i>3,50 €⁶⁰</i>
<i>2112/2011 (01.03.2011)</i>	<i>01.03.2011</i>	<i>01.03.2011</i>	<i>8.014,96 €⁶¹</i>
<i>2538/2011 (15.03.2011)</i>	<i>15.03.2011</i>	<i>15.03.2011</i>	<i>3,07 €⁶²</i>
<i>3400/2011 (05.04.2011)</i>	<i>05.04.2011</i>	<i>15.04.2011</i>	<i>3,50 €⁶³</i>
<i>3401/2011 (05.04.2011)</i>	<i>05.04.2011</i>	<i>15.04.2011</i>	<i>9.060,70 €⁶⁴</i>
<i>3531/2011 (08.04.2011)</i>	<i>08.04.2011</i>	<i>15.04.2011</i>	<i>3,40 €⁶⁵</i>
<i>4764/2011 (13.05.2011)</i>	<i>13.05.2011</i>	<i>18.05.2011</i>	<i>3,50 €⁶⁶</i>

⁵⁸ Comissão do empréstimo.

⁵⁹ Juros de empréstimo.

⁶⁰ Comissão do empréstimo.

⁶¹ Juros de empréstimo.

⁶² Comissão do empréstimo.

⁶³ Comissão do empréstimo.

⁶⁴ Juros de empréstimo.

⁶⁵ Comissão do empréstimo.

⁶⁶ Comissão do empréstimo.



Tribunal de Contas

PAGAMENTOS DE JUROS DE EMPRÉSTIMO/COMISSÕES			
4765/2011 (13.05.2011)	13.05.2011	18.05.2011	3,29 €⁶⁷
4766/2011 (13.05.2011)	13.05.2011	18.05.2011	8.768,42 €⁶⁸
6614/2011 (24.06.2011)	24.06.2011	29.06.2011	3,40 €⁶⁹
6615/2011 (24.06.2011)	24.06.2011	29.06.2011	3,50 €⁷⁰
6616/2011 (24.06.2011)	24.06.2011	29.06.2011	9.492,07 €⁷¹
7280/2011 (14.07.2011)	14.07.2011	19.07.2011	6,79 €⁷²
7281/2011 (14.07.2011)	14.07.2011	19.07.2011	9.393,71 €⁷³
8912/2011 (22.08.2011)	22.08.2011	25.08.2011	6,90 €⁷⁴
8913/2011 (22.08.2011)	22.08.2011	25.08.2011	9.773,48 €⁷⁵
10329/2011 (23.09.2011)	23.09.2011	23.09.2011	6,90 €⁷⁶
10330/2011 (23.09.2011)	23.09.2011	23.09.2011	10.038,23 €⁷⁷
11352/2011 (21.10.2011)	21.10.2011	28.10.2011	6,79 €⁷⁸
11354/2011 (21.10.2011)	21.10.2011	28.10.2011	9.626,62 €⁷⁹

⁶⁷ Comissão do empréstimo (embora na Ordem de Pagamento se refira juro de empréstimo).

⁶⁸ Juros de empréstimo.

⁶⁹ Comissão do empréstimo.

⁷⁰ Comissão do empréstimo.

⁷¹ Juros de empréstimo.

⁷² Comissão do empréstimo.

⁷³ Juros de empréstimo.

⁷⁴ Comissão do empréstimo.

⁷⁵ Juros de empréstimo.

⁷⁶ Comissão do empréstimo.

⁷⁷ Juros de empréstimo.

⁷⁸ Comissão do empréstimo.

⁷⁹ Juros de empréstimo.



Tribunal de Contas

<i>PAGAMENTOS DE JUROS DE EMPRÉSTIMO/COMISSÕES</i>			
<i>12508/2011 (24.11.2011)</i>	<i>24.11.2011</i>	<i>30.11.2011</i>	<i>6,90 €⁸⁰</i>
<i>12509/2011 (24.11.2011)</i>	<i>24.11.2011</i>	<i>30.11.2011</i>	<i>9.899,38 €⁸¹</i>
<i>13383/2011 (16.12.2011)</i>	<i>16.12.2011</i>	<i>19.12.2011</i>	<i>6,79 €⁸²</i>
<i>13384/2011 (16.12.2011)</i>	<i>16.12.2011</i>	<i>19.12.2011</i>	<i>9.608,71 €⁸³</i>
<i>TOTAL</i>			<i>102.658,44 €</i>

⁸⁰ Comissão do empréstimo.

⁸¹ Juros de empréstimo.

⁸² Comissão do empréstimo.

⁸³ Juros de empréstimo.



Tribunal de Contas



ANEXO III

Respostas apresentadas no exercício do contraditório



Tribunal de Contas



Exmº Sr. Presidente do Tribunal de Contas

✓
Procº nº 04/2013 – 1ª S. – ARF

Relato

Francisco Maria Moita Flores e Teresa Catarina Pereira Maia melhor identificados nos autos em epígrafe, tendo sido notificados para se pronunciar no âmbito dos mesmos, vêm dizer o seguinte:

À semelhança do que tinha vindo a acontecer no Município de Santarém desde há vários anos – constata-se que, desde 2006, o Município de Santarém teve necessidade de recorrer a empréstimos de curto prazo para resolução de problemas de Tesouraria – no ano 2010 foi celebrado com uma instituição bancária, in casu, a Caixa Geral de Depósitos, um contrato de abertura de crédito com o limite de € 2.150.000,00, destinado a apoio de tesouraria.

O referido contrato foi celebrado em 22.12.2010, devendo ser amortizado integralmente até 31.12.2011.

Como é do conhecimento público, durante os anos 2010 e 2011 muitos foram os constrangimentos financeiros impostos aos Municípios, nomeadamente por efeito dos vários PEC's e PAEF adoptados pelo Governo.

No que respeita ao Município de Santarém, e por efeitos dos ditos planos (PEC e PAEF) a penalização ascendeu a cerca de € 1.000.000,00 que recebeu a menos do Orçamento de Estado.

A receita de capital sofreu também variações negativas face a 2010 na ordem dos 13%. A título de exemplo, constata-se que em 2011 a receita proveniente de IMT desceu cerca de 50% face aos valores registados em 2006 e 2007.

No que respeita ao total das transferências obtidas do Orçamento de Estado, verificou-se uma redução de 5%, ou seja, cerca de € 691.300,00.

Acontece que, conforme atrás se referiu, o ano 2011, aliás como já vinha acontecendo desde 2010, foi um ano particularmente difícil para o Município de Santarém.

A quebra de receitas foi enorme, motivadas quer pela quebra de transferências do orçamento de Estado, quer pela quebra de receitas próprias.

Efectivamente e durante o decurso do ano 2011, fomos constatando a tendência de evolução negativa do desempenho económico e financeiro do Município, sendo possível prever que os saldos apurados em cada mês eram sucessivamente negativos, valor esse com tendência para aumentar à medida que se aproximava o final do ano – a previsão era



de um saldo negativo de cerca de € 4.0483.411,21 no final do ano - fruto de uma constante falta de liquidez de tesouraria.

O planeamento foi rigorosamente efectuado, tendo sido apenas considerados como componentes de despesa os pagamentos essenciais ao funcionamento diário da autarquia, nomeadamente:

- Pagamento dos vencimentos aos funcionários;
- Pagamentos obrigatórios à CGA e Segurança Social;
- Fornecedores, considerando os processos de injunção apresentados pelos fornecedores e com planos de pagamento já estabelecidos;
- Despesas de educação;
- Prestações de serviço - recolha de resíduos sólidos, seguros, combustíveis, comunicações;
- Transferências mensais correspondentes ao duodécimo e despesas com auxiliares de acção educativa para as Juntas de Freguesia;
- Transferências para Bombeiros;
- Transferências para as empresas municipais, no âmbito dos contratos-programa estabelecidos;
- Pagamento de Fundos Comunitários (parte não comparticipada)
- Encargos Bancários (empréstimos e acordos de pagamento)

Perante este cenário, impôs-se a análise crítica da situação, pesando os argumentos e as consequências práticas de uma situação de incumprimento no final do ano. Aquela que nos pareceu, na prática, menos gravosa para o Município pois não implicaria retenção de fundos por parte da administração central - o que seguramente viria a colocar em causa o funcionamento dos serviços municipais, incluindo o pagamento de vencimentos; penhoras de contas bancárias; alarme social pelo facto de não serem pagos os subsídios de Natal aos funcionários da autarquia, bem como responsabilidade financeira advinda da aplicação da LOPTC - foi a que consubstanciaria um pedido de moratória para pagamento do empréstimo de curto prazo, opção esta que foi unanimemente aceite pelas instituições bancárias envolvidas.

Deste mesmo circunstancialismo foi o Tribunal de Contas, em tempo, informado, tendo o Município de Santarém esclarecido devidamente que não existiam meios financeiros disponíveis que permitissem efectivar o pagamento do empréstimo durante o ano de 2010, remetendo cópia do contrato assinado com a CGD, bem como ficha de cabimento, ficha de compromisso, informação de compromisso, conta corrente da Despesa e alteração ao Orçamento de 2011.

Na sequência do envio de tal comunicação, veio o Tribunal de Contas solicitar o envio de documentos comprovativos da concessão da Moratória para pagamento do empréstimo por parte da CGD, tendo o Município enviado a esse Tribunal os documentos de



que dispunha relativamente a esse processo, nomeadamente correspondência trocada com a CGD, de onde se infere que foi autorizada a dita moratória, bem como as respectivas condições.

A respeito desta matéria diga-se que, a existir qualquer adenda ao contrato celebrado com a CGD a mesma teria que ter sido aprovada pelo executivo municipal, bem como pela Assembleia Municipal, facto que, considerando a data de concessão da moratória – 28.12.2011- seria inexequível e extemporâneo, sob pena de o Município entrar em incumprimento em 01.01.2012, com todas as consequências daí advenientes.

Ora, considerando as consequências práticas da situação em apreço tínhamos que:

- a) O Município requereu a moratória à CGD, sem celebração de qualquer contrato adicional – diga-se que a CGD não exigiu qualquer contrato adicional – assegurando que não entraria em incumprimento em 01.01.2012 e envidando todos os esforços para proceder ao pagamento o mais breve possível, de forma a evitar o pagamento de juros acrescidos e comissões.
- b) Caso tivesse sido outorgada a dita adenda, a mesma teria que ser aprovada em reunião do executivo, assembleia municipal e sujeita a visto do Tribunal de Contas, pelo que, a considerar a data da aprovação da moratória – 28.12.2012 – seria de todo impossível evitar o incumprimento. Esta situação acarretaria consequências bem mais gravosas para o Município do que as que foram acarretadas com a solução por que se optou.
- c) Na sequência da aprovação de tal moratória, o Município conseguiu assegurar o cumprimento de todos os seus compromissos, sem incorrer em situações de incumprimento e com o mínimo de custos possível atendendo ao circunstancialismo da situação em concreto.

Quanto aos factos susceptíveis de responsabilidade financeira sancionatória:

- a) Quanto à execução do contrato a partir de 01.01.2012, por força da moratória concedida pela CGD e sem a sua sujeição a fiscalização prévia do Tribunal de Contas – Tal como já foi referido, o Município enviou ao Tribunal de Contas todos os documentos de que dispunha relativamente ao processo em causa, informando expressamente da inexistência de meios financeiros disponíveis para amortização do empréstimo até ao final do ano de 2011.
Não é também despidendo referir que caso a mesma existisse e se tivesse sido enviada ao Tribunal de Contas, nunca o processo de visto correria em período inferior a 30 dias úteis (considerando que não seria colocada qualquer questão relativamente ao processo, o que não se vislumbra plausível), pelo que o Município, a partir do dia 01.01.2012, entraria em situação de incumprimento, com todas as consequências que daí adviriam e já referidas anteriormente. Efectivamente não existiu qualquer adenda ao contrato, pois a mesma não foi exigida pela instituição bancária.
- b) Quanto à não amortização do empréstimo de curto prazo no decurso do prazo máximo de um ano após a sua contração – Também como já foi dito acima o Município de Santarém não procedeu ao pagamento do empréstimo no prazo de um ano, por inexistência de meios financeiros para o efeito. Essa indisponibilidade



Tribunal de Contas

lim

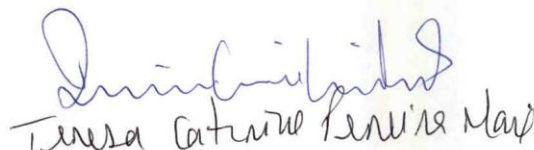
prende-se com a grave crise que atravessávamos (e continuamos a travessar), que motivou quebras duríssimas nas receitas municipais, incluindo as próprias transferências da administração central. Desse facto foi o Tribunal de Contas informado em tempo.

- c) Quanto à utilização do empréstimo de curto prazo em finalidade diversa da legalmente prevista – O empréstimo de curto prazo contraído junto da CGD para fazer face a dificuldades de tesouraria, foi utilizado efectiva e exclusivamente para fazer face a dificuldades de tesouraria, que era muitas, conforme já acima se referiu.
- d) Quanto à manutenção/"Prorrogação" do empréstimo, sem autorização da Câmara e da Assembleia Municipal, já acima houve oportunidade de explicitar a posição adoptada pelo Município.

Conforme se pode inferir acima, as decisões tomadas relativamente à matéria em apreço, foram sempre com o exclusivo intuito de proteger os interesses legítimos do Município de Santarém, optando-se sempre pelas soluções menos gravosas e por aquelas que defendessem e assegurassem sempre os direitos dos seus trabalhadores.

Os resultados da nossa gestão estão à vista. Temos cumprido todas as exigências legais, recuperámos a nossa capacidade de endividamento de médio e longo prazo e aumentámos a de curto prazo, cumprimos as imposições legais quanto à redução de pessoal, bem como com horas extraordinárias e conseguimos a maior redução da dívida municipal dos últimos anos. Ressalte-se que no ano 2013, e ao contrário do que vinha acontecendo desde 2006, o Município de Santarém não recorreu a qualquer empréstimo de curto prazo para apoio de tesouraria. O esforço de consolidação tem sido enorme e doloroso, mas cremos que só desta forma será possível equilibrar as contas municipais. Por esta razão se requer que a situação em apreço seja avaliada no seu todo, para ela contribuindo as condicionantes do caso concreto e não só a visão restritiva do legalismo exacerbado e cego. A lei deve existir para servir o bem comum e não para que os homens se tornem dela escravos, pelo que a sua aplicação tem que ser adequada ao caso concreto, nunca esquecendo que o trabalho no terreno não é fácil para quem tem que decidir na hora. No entanto, estamos certos de que tomámos as decisões mais acertadas, tendo em conta as limitações do momento.

Encontramo-nos ao dispôr para qualquer esclarecimento adicional e subscrevemo-nos com os melhores cumprimentos,


Teresa Catarina Pereira Marques

DGTC 23 08'13 15515