

Apuramento de Responsabilidade Financeira

RELATÓRIO N.º 4/2021 - ARF

1.ª SECÇÃO



T
C TRIBUNAL DE
CONTAS

PROCESSO N.º 6/2020 – ARF 1.ª Secção

APURAMENTO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA NO
ÂMBITO DA ESCRITURA PÚBLICA DE DAÇÃO EM CUMPRIMENTO
CELEBRADA PELO MUNICÍPIO DE GUIMARÃES

(Processo de Fiscalização Prévia n.º 2518/2020)

LISBOA

2021

ÍNDICE

<i>I. INTRODUÇÃO</i>	<i>3</i>
<i>II. OBJETIVOS E METODOLOGIA</i>	<i>4</i>
<i>III. FACTUALIDADE APURADA</i>	<i>4</i>
<i>IV. NORMAS LEGAIS APLICÁVEIS/CARACTERIZAÇÃO DAS EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS</i>	<i>8</i>
<i>V. COMPETÊNCIA PARA A PRÁTICA DOS ATOS IDENTIFICADOS</i>	<i>11</i>
<i>VI. JUSTIFICAÇÕES / ALEGAÇÕES APRESENTADAS NO EXERCÍCIO DO DIREITO DE CONTRADITÓRIO</i>	<i>11</i>
<i>VII. APRECIÇÃO</i>	<i>14</i>
<i>VIII. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA INDICIADA</i>	<i>15</i>
<i>IX. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO</i>	<i>17</i>
<i>X. CONCLUSÕES</i>	<i>17</i>
<i>XI. DECISÃO</i>	<i>18</i>
<i>FICHA TÉCNICA</i>	<i>20</i>

I. INTRODUÇÃO

Em 27.08.2020, o Município de Guimarães (MG) remeteu ao Tribunal de Contas (TdC), para efeitos de fiscalização prévia¹, uma escritura pública denominada de dação em cumprimento celebrada, em 30.07.2020, com a empresa A....

Através desta escritura o MG recebeu a propriedade de um imóvel de que a empresa era proprietária tendo, em contrapartida, sido consideradas pagas as taxas municipais que vierem a ser liquidadas nos dez anos subsequentes à data da celebração da escritura, no processo de licenciamento de uma operação de loteamento (em que a A... era também parte interessada), até ao montante de 1.500.000,00 € (este valor correspondia a uma estimativa).

A 1.ª Secção deste Tribunal, em sessão diária de visto de 28.10.2020, proferiu a seguinte decisão:

«(...)

b) O contrato em apreço traduz-se, na prática, numa aquisição de imóvel por parte da entidade fiscalizada e, simultaneamente, na assunção por esta, e perante a cocontratante, de uma obrigação de não cobrança das taxas municipais de loteamento que seriam por aquela devidas durante esse período de 10 anos, como meio de pagamento dessa aquisição;

c) Em virtude da celebração desse contrato, e na medida em que a entidade fiscalizada não acautelou nele a obrigatoriedade de salvaguarda da não produção dos seus efeitos até à obtenção de visto do Tribunal de Contas – em conformidade com o disposto no artigo 45.º, n.º 4, da LOPTC, por estar em causa valor superior a 950.000,00 €, e a fim de obstar à eventual consequência prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea h), do mesmo diploma – a referida transmissão patrimonial operou de imediato, e plenamente, bem como a constituição de uma respetiva obrigação de cumprimento (ainda que diferida no tempo), por mero efeito do contrato, nos termos do artigo 408.º, n.º 1, do Código Civil;

d) A sujeição a fiscalização prévia de ato ou contrato pressupõe a utilidade e atualidade da intervenção do Tribunal de Contas, o que in casu não sucede, porquanto o contrato em análise se apresenta com a sua eficácia já consumada;

– é de entender que ocorre inutilidade da apreciação do presente contrato em sede de fiscalização prévia, não podendo este Tribunal, nessa circunstância, emitir um juízo de concessão ou de recusa de visto.

Termos em que se decide que o contrato em apreço não está sujeito a visto prévio.

(...)

¹ Processo n.º 2518/2020.

Atento o indiciado preenchimento da previsão do artigo 65.º, n.º 1, alínea h), da LOPTC, nos termos supra assinalados, prossigam os autos para apuramento, pelo DCC, de eventual responsabilidade financeira.

(...)».

II. OBJETIVOS E METODOLOGIA

O objetivo da presente ação consistiu no apuramento de eventual responsabilidade financeira sancionatória relativa à transmissão da titularidade de um imóvel de valor superior a 750.000,00 €, antes da remessa e pronúncia deste Tribunal em sede de fiscalização prévia e, como tal, em desrespeito do disposto no artigo 45.º, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas² (LOPTC).

O estudo da situação em apreço consubstanciou-se na documentação e esclarecimentos remetidos em sede de fiscalização prévia³ e no âmbito da presente ação de apuramento de responsabilidade⁴.

Elaborado o relato, foi o mesmo, em cumprimento de despacho judicial de 07.04.2021, e em observância do disposto no artigo 13.º, n.ºs 1 e 2, da LOPTC, notificado ao Presidente da Câmara Municipal de Guimarães⁵, tendo este apresentado as respetivas alegações em 26.04.2021, as quais foram tomadas em consideração na elaboração do presente relatório, encontrando-se nele sumariadas ou transcritas⁶, sempre que tal se haja revelado pertinente.

III. FACTUALIDADE APURADA

1. O imóvel objeto da escritura de dação em cumprimento é um prédio urbano composto por dois edifícios, descrito na Conservatória do Registo Predial de Guimarães sob o número 1798, da freguesia de Urgeses, concelho de Guimarães⁷, e fazia parte de um conjunto de vários prédios rústicos e urbanos, dos quais a empresa A... era proprietária e relativamente aos quais requereu uma operação de loteamento destinada a habitação e comércio.

² Lei n.º 98/97, de 26.08, alterada e republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9.03, e alterada pelas Leis n.ºs 42/2016, de 28.12, 2/2020, de 31.03, e 27-A/2020, de 24.07.

³ Em 13.10.2020, em resposta ao ofício da Direção-Geral do Tribunal de Contas com a referência DECOP – 28857/2020, de 15.09.

⁴ Ofício da CMG n.º 1/DJ-EA, de 01.01.2021, rececionado nesta Direção-Geral, em 05.01.2021.

⁵ Ofício da Direção-Geral do Tribunal de Contas n.º 12490/2021, de 08.04.

⁶ Ofício n.º 20/GAP, de 26.04.2021, digitalizado em anexo II ao relatório.

⁷ Imóvel localmente conhecido como “Fábrica do Arquinho”.

2. Este pedido de loteamento determinou a abertura do Processo de Informação Prévia (PIP) de Loteamento n.º 738/2018⁸, o qual mereceu despacho favorável do Presidente da Câmara Municipal de Guimarães, em 22.10.2019.

De acordo com o previsto [álnea f)] na Memória Descritiva constante da Revisão àquele PIP, datada de 08.08.2019, «*Ao nível de usos, esta proposta engloba diferentes funções, sendo a habitação multifamiliar a função base desta proposta. É complementada com a introdução de espaços comerciais no rés do chão de alguns dos blocos, assim como de serviços noutros pisos elevados. O projeto contempla ainda uma utilização pública dos edifícios existentes da Fábrica do Arquinho, assim como de uma superfície comercial, não pertencente ao limite do loteamento*».

3. A “*superfície comercial*” referida no número anterior será uma unidade comercial da insígnia Mercadona⁹, tendo em 16.01.2019, a B...¹⁰, requerido junto da Câmara Municipal de Guimarães (CMG), licença para a mencionada operação urbanística, PIP n.º 910/2018.
4. A CMG por deliberação tomada em 09.12.2019, aprovou as “*(...) operações urbanísticas perspetivadas para o quarteirão urbano, delimitado pelas avenidas D. João IV e D. Afonso Henriques e pelas ruas da Caldeiroa e Colégio Militar, referenciadas aos pedidos de informação prévia apresentados ao município (sob os números de processo 738/18 e 910/18)*”¹¹, tendo, igualmente, aprovado a minuta de um contrato de urbanização/operação urbanística na área central de Guimarães, a celebrar entre o Município e as empresas A... e B...¹².

⁸ Nos termos da alínea a) da Memória Descritiva constante da Revisão ao PIP Operação de Loteamento com Obras de Urbanização, datado de 08.08.2019, «*O presente Pedido de Informação Prévia (de operação de loteamento) abrange os prédios descritos na Conservatória do Registo Predial de Guimarães sob os números 96, 107, 1444, 1798, 927 e 1429, das freguesias de Urgeses e Creixomil. Previamente ao loteamento estão previstos os destaques de duas parcelas de terreno: uma com a área de 7.483,93 m² do prédio descrito na indicada Conservatória sob o número 107 e outra com uma área de 6.122,53 m² do prédio descrito na indicada Conservatória sob o número 1798. Após o destaque, o conjunto dos prédios acima referidos ficará com a área total de 52.982,35 m² que será a área objeto do loteamento (...)*».

⁹ Em conformidade com a informação constante do documento designado “*Premissas urbanísticas Unidade Comercial, rua Dr. Eduardo de Almeida, março 19*”, da autoria do arquiteto Filipe Fontes, em anexo à proposta de decisão de 20.03.2019, relativa ao PIP n.º 910/2018.

¹⁰ Nos termos do considerando VI do contrato de urbanização, “*A IRMÃDONA é uma sociedade que se dedica à importação, produção, compra e venda e comercialização de artigos do ramo alimentar e não alimentar*”.

¹¹ Extrato da ata da reunião do executivo camarário realizada em 07.09.2020.

¹² O referido contrato de urbanização consagra a solução urbanística requerida no PIP n.º 738/18, no qual se previa uma área destinada a habitação e outra parte destinada a serviços e comércio, designadamente a construção de uma superfície a cargo da empresa identificada na nota supra, destinada ao desenvolvimento e exploração da sua atividade comercial.

5. A aludida minuta foi também aprovada por deliberação da Assembleia Municipal de Guimarães em 19.12.2019.
6. Referia-se nos n.ºs 1, 2 e 3 da cláusula décima da supracitada minuta:
 - «1. *O Município de Guimarães já acordou com a A... a compra do prédio da Fábrica do Arquinho pelo valor de 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil euros).*
 - (...)*
 2. *As taxas devidas pelas operações urbanísticas acima mencionadas que sejam da responsabilidade da A... deverão ser pagas, no todo ou em parte, pela dação em pagamento do aludido prédio.*
 3. *Simultaneamente com a assinatura do presente contrato, o Município e a A... outorgarão, entre si, um contrato promessa de dação em pagamento nos termos do ponto anterior e pelo qual a A... autorizará o Município a entrar na posse, imediata e irreversível, do referido prédio prometido».*
7. O respetivo contrato de urbanização/operação urbanística foi outorgado em 30.07.2020.
8. Por razões relativas ao processo de licenciamento da operação urbanística¹³, o Presidente da CMG, por despacho proferido, em 30.07.2020, alterou o procedimento previsto na minuta do contrato de urbanização, com reflexos no respetivo texto, pelo que o contratualizado em 30.07.2020, não correspondeu à minuta aprovada anteriormente pela Câmara e pela Assembleia Municipal de Guimarães.
9. Ambos os órgãos municipais deliberaram a ratificação das mencionadas alterações, em reuniões de 07.09.2020 e 28.09.2020, respetivamente.
10. De acordo com o contrato de urbanização, o Município assumiu várias obrigações, das quais se destacam algumas das constantes na sua cláusula quarta:
 - «*(...)*
 - d) *Manter a solução urbanística constante do PIP 738/18, durante o prazo de dez anos contados a partir da data da assinatura do presente contrato;*
 - e) *Diligenciar no sentido de que o projeto de construção da superfície comercial apresentado pela B... seja aprovado no mais curto prazo possível, envidando todos os esforços para*

¹³ «*(...) no decurso do processo de licenciamento da operação urbanística inerente às obras de urbanização, foi constatada a necessidade de proceder a alterações à minuta daquele contrato, alterações que foram acordadas entre as partes».*

obter junto das entidades exteriores ao Município todos os pareceres e autorizações necessárias e que devam ser concedidos para o efeito:

f) Emitir o alvará de licença de construção da superfície comercial a levar a cabo pela B... logo que o respetivo processo de construção reúna todas as condições para ser aprovado e desde que a A... já tenha prestado a caução para garantir a execução das obras de urbanização objeto do presente contrato. (...)».

11. O texto da cláusula décima do contrato de urbanização foi também alterado, relativamente ao que estava previsto na minuta, passando a referir o seguinte:

*«Para pagamento de parte das taxas devidas pela operação urbanística de loteamento referida no considerando XIII “supra” que vierem a ser liquidadas no respetivo processo de licenciamento, até ao montante de € 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil euros), a A... deu em pagamento ao Município, e este aceitou receber em pagamento, o prédio urbano, sito na rua da Caldeiroa da freguesia de Urgeses do concelho de Guimarães, comumente designado pela Fábrica do Arquinho, com a área coberta de 3957 m² e descoberta de 1.937,15 m², descrito na Conservatória de Registo Predial de Guimarães sob o número **mil setecentos e noventa e oito** e inscrito na respetiva matriz sob o artigo 991, tudo conforme consta da escritura outorgada no dia de hoje¹⁴ perante o notário, C...».*

12. Quanto à escritura de dação em cumprimento, outorgada também em 30.07.2020, foi remetida para fiscalização prévia do TdC, em 27.08.2020 e determinou a abertura do processo n.º 2518/2020.
13. O processo de fiscalização prévia foi analisado pela competente Unidade Técnica do Departamento de Controlo Prévio, tendo-se suscitado várias questões, objeto de devolução ao MG¹⁵. Nessa sede foi solicitado ao Município que enquadrasse o pedido de fiscalização prévia apresentado na LOPTC.
14. Em resposta àquela concreta solicitação, o Município esclareceu o seguinte¹⁶:

«O pedido formulado junto do Tribunal de Contas, no que respeita ao presente processo, foi enquadrado na al. b) do n.º 1 do artigo 44.º da Lei n.º 97/98, de 26 de agosto, na sua redação atual, que prevê que “estão sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas,

¹⁴ Sublinhado nosso.

¹⁵ Ofício da Direção-Geral do Tribunal de Contas com a referência DECOP – 28857/2020, de 15.09.

¹⁶ Em 13.10.2020.

nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º (...) b) Os contratos de obras públicas, aquisição de bens e serviços, bem como outras aquisições patrimoniais que impliquem despesa nos termos do artigo 48.º, quando reduzidos a escrito por força da lei”, na convicção de que, embora a despesa não seja imediata, isto é, não haverá pagamento do valor do imóvel, haverá, contudo, uma diminuição na receita, porque o pagamento do valor do edifício será suportado na dedução do valor das taxas a pagar pela empresa promotora no âmbito do loteamento».

15. Mais adiante no mesmo ofício, referia-se, ainda, a este propósito:

«Na presente data, o Município promove um processo de despesa relativo à aquisição do imóvel e emite a respetiva guia de receita do proveito diferido. No futuro, no momento em que for aferido o valor real das taxas devidas, esse montante será abatido aos proveitos diferidos (...)».

IV. NORMAS LEGAIS APLICÁVEIS/CARACTERIZAÇÃO DAS EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS

Da sujeição a fiscalização prévia do TdC

1. De acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 1.º, na alínea c) do n.º 1 do artigo 2.º e na alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º da LOPTC, os atos/contratos de qualquer natureza, praticados por autarquias locais, que sejam geradores de despesa, encontram-se sujeitos a fiscalização prévia do TdC.
2. No conjunto dos atos/contratos sujeitos a fiscalização prévia do TdC e identificados no artigo 46.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC, incluem-se os contratos de aquisições patrimoniais que impliquem despesa e quando reduzidos a escrito¹⁷.
3. Para este efeito importa, ainda, atender ao montante a considerar para a sujeição dos atos/contratos a fiscalização prévia do TdC (750.000,00 €¹⁸), como se preceitua no artigo 48.º, n.º 1, da LOPTC.

¹⁷ Cfr. alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC, nos termos da qual estão sujeitos a fiscalização prévia “Os contratos de obras públicas, aquisição de bens e serviços, bem como outras aquisições patrimoniais que impliquem despesa nos termos do artigo 48.º, quando reduzidos a escrito por força da lei”.

¹⁸ A partir de 25.07.2020, o montante individual do ato/contrato, para sujeição a fiscalização prévia, passou para 750.000,00 € e o que aparenta estar relacionado, para 950.000,00 €, atenta a alteração ao artigo 48.º da LOPTC, efetuada pelo artigo 7.º da Lei n.º 27-A/2020, de 24.07.

4. Importa mencionar que tem sido entendimento deste Tribunal que o valor do contrato equivale ao preço contratual definido no artigo 97.º, n.º 2, do CCP, *“Está incluído no preço contratual, nomeadamente, o preço a pagar pela execução das prestações objeto do contrato na sequência de qualquer prorrogação contratualmente prevista, expressa ou tácita, do respetivo prazo.”*
5. Quando existam encargos a satisfazer no ato da outorga do contrato, deve ser remetida para fiscalização prévia do TdC, a minuta desse contrato, como se preceitua no artigo 46.º, n.º 1, alínea c), da LOPTC.

Da execução dos atos/contratos antes da (ou sem) pronúncia do TdC, em sede de fiscalização prévia

6. Os atos e contratos sujeitos a fiscalização prévia do TdC encontram-se condicionados, desde logo, pelo que dispõe o artigo 45.º, n.º 1, da LOPTC, isto é, esses atos e contratos *“(...) podem produzir todos os seus efeitos antes do visto (...) exceto quanto aos pagamentos a que derem causa e sem prejuízo do disposto nos números seguintes (...)”*.
7. Os n.ºs 4 e 5 do citado artigo 45.º, dispõem que *“Os atos, contratos e demais instrumentos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas cujo valor seja superior a € 950 000 não produzem quaisquer efeitos antes do visto ou declaração de conformidade”* (n.º 4), exceto quanto *“aos contratos celebrados na sequência de procedimento de ajuste direto por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante, que não lhe sejam em caso algum imputáveis, e não possam ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos previstos na lei”* (n.º 5).
8. O início ou a execução do contrato em desrespeito do n.º 4 do artigo 45.º da LOPTC, e/ou a autorização e efetivação de pagamentos antes (ou sem) a pronúncia do TdC, com inobservância dos n.ºs 1 ou 4 do mesmo artigo é suscetível de consubstanciar a prática da infração financeira prevista na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC – *“Pela execução de atos ou contratos que (...) que tenham produzido efeitos em violação do artigo 45.º”*.

Da imputação da responsabilidade financeira

Em matéria de imputação de responsabilidade financeira sancionatória decorre da lei que a responsabilidade pela prática de infrações financeiras, que é individual e pessoal, recai sobre o

agente ou os agentes da ação – artigos 61.º, n.ºs 1 a 4, e 62.º, aplicáveis por força do n.º 3 do artigo 67.º, todos da LOPTC.

No caso dos membros do Governo e dos titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, o regime aplicável, o n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC, determina que esta responsabilidade financeira ocorrerá nos termos e nas condições fixadas no artigo 36.º do Decreto n.º 22.257, de 25.02.1933.

Dispõe este art.º 36.º que *«São civil e criminalmente responsáveis por todos os atos que praticarem, ordenarem, autorizarem ou sancionarem, referentes a liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões, contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar dano para o Estado:*

1.º Os Ministros quando não tenham ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adotado resolução diferente;

2.º Todas as entidades subordinadas à fiscalização do Tribunal de Contas, quando não tenham sido cumpridos os preceitos legais;

3.º Os funcionários que nas suas informações para os Ministros não esclareçam os assuntos da sua competência em harmonia com a lei».

Como se vê, à luz do novo regime e numa interpretação literal, os autarcas só respondem financeiramente pelos *«(...) atos que praticarem, ordenarem, autorizarem ou sancionarem, referentes a liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões, contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar dano para o Estado»* se não tiverem *«ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adotado resolução diferente (...)»*.

Contudo, há que atender a uma interpretação atualista do conceito “*estações competentes*” o que implica reconhecer como “*estações*” quer organismos ou serviços exteriores à entidade na qual se integra o decisor, quer estruturas (unidades orgânicas) existentes no seio daquela.

Tais instâncias (“*estações*”) deverão também ser dotadas de habilitação legal ou regulamentar para intervir na fase final do procedimento administrativo que precede a formação do ato decisório (em detrimento de fases anteriores, em que têm lugar atos instrumentais ou preparatórios à decisão final), independentemente de essa intervenção ser obrigatória ou facultativa (isto é, provocada pelo decisor).

Concomitantemente, as “*estações*” deverão ter competência especializada na matéria que interessa à decisão final ou, por outras palavras, para formular juízos de natureza técnica, jurídica ou científica de forma aprofundada em determinada área do conhecimento (exs., saúde, ordenamento do território) destinados a auxiliar o decisor (esclarecendo-o) sobre as condicionantes a atender na prolação do ato final.

Entretanto, a Lei n.º 51/2018, de 16.08, que procedeu à sétima alteração à Lei n.º 73/2013, de 03.09 (Lei das Finanças Locais), veio mencionar no n.º 1 do artigo 80.º-A que a responsabilidade financeira prevista no n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC “*(...) recai sobre os membros do órgão executivo quando estes não tenham ouvido os serviços competentes para informar ou, quando esclarecidos por estes em conformidade com as leis, hajam tomado decisão diferente*” e, no n.º 2 do mesmo artigo, que essa responsabilidade deve recair nos trabalhadores ou agentes que nas suas informações não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei.

V. COMPETÊNCIA PARA A PRÁTICA DOS ATOS IDENTIFICADOS

1. Dispõe o artigo 81.º, n.º 4, da LOPTC que “*Salvo disposição legal em contrário ou delegação de competência, cabe ao dirigente máximo do serviço ou ao presidente do órgão executivo ou de administração o envio dos processos para fiscalização prévia (...)*”.
2. No caso das autarquias locais, dispõe a alínea k) do n.º 1 do artigo 35.º do anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12.09, que a competência para enviar atos e contratos para o TdC está atribuída ao Presidente da Câmara Municipal.
3. Nos termos do disposto da alínea a) do n.º 1 do artigo 35.º do diploma legal supramencionado, compete também ao Presidente da Câmara Municipal, representar o município em juízo e fora dele e, nos termos da alínea b), compete-lhe executar as deliberações da câmara municipal.

VI. JUSTIFICAÇÕES/ALEGAÇÕES APRESENTADAS NO EXERCÍCIO DO DIREITO DE CONTRADITÓRIO

1. No âmbito da presente ação de apuramento de responsabilidade foi solicitado¹⁹ à autarquia que esclarecesse um conjunto de questões, designadamente a quem coube a decisão de remeter para fiscalização prévia apenas a escritura de dação em cumprimento (e não a minuta deste documento), não acautelando, assim, o respeito pelo n.º 4 do artigo 45.º da LOPTC, bem como quais as razões para não ter sido cumprido o disposto naquele normativo legal.

¹⁹ Ofício 41975, de 15.12.2020.

A este respeito, o MG veio invocar o seguinte²⁰:

«(...) Não pretendemos argumentar em sentido contrário da decisão na Sessão Diária de Visto, da 1.ª Secção do Tribunal de Contas, de 28 de outubro de 2020. Com efeito, existiu da nossa parte um lapso, mesmo que muito raro, pelo qual nos penitenciamos.

Não há, assim, qualquer despacho no sentido de não enviar ao Tribunal de Contas tudo quanto era obrigatório, conforme questionado no ponto 1, da sua comunicação de 15 de dezembro de 2020. As razões residiram unicamente numa falha, pelo que, nem à data da ocorrência dos factos ou omissões, nem agora, existem motivos substanciais contrários à Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, para acontecer o que aconteceu, dos quais nos pretendamos valer.

Deste modo se responde ao quesito colocado no ponto 2, da referida comunicação, e também ao constante do ponto 3. A este título, não existiu, nem existe, documentação que tente fundamentar o não cumprimento de qualquer obrigação legal. Porque tal orientação nunca foi dada.

O que aconteceu é que, por não serem os documentos contratuais em causa classificáveis na mais comum trilogia de objetos de contratos públicos (empreitadas, fornecimentos e serviços), não foi, infelizmente, cumprido todo o dispositivo legal. Como se constata do processo.

(...)

Por razões que se desconhecem, a escritura, feita em cartório notarial na cidade de Guimarães (...), foi realizada sem o cuidado de verificar o cumprimento de todas as disposições legais aplicáveis, em sede de Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (...).

Saliente-se que, no entanto, a aquisição do património em causa visou assegurar o pagamento efetivo de taxas municipais que venham a ser devidas, de modo a que um importante investimento a realizar no nosso concelho, se pudesse concretizar, mas sempre sem prejuízo do legítimo interesse público. Não houve, assim, qualquer dano financeiro ou patrimonial, mas, pelo contrário, uma proteção suplementar. Não serve para desculpar o lapso, mas ajuda a perceber o contexto.

(...)

Finalmente, respondendo ao ponto 4, da sua comunicação de 15 de dezembro de 2020, existe na disciplina orgânica interna aos serviços da Câmara Municipal um serviço a quem cabe o relacionamento com o Tribunal de Contas. Trata-se do Departamento de Administração Geral

²⁰ Ofício da CMG n.º 1/DJ-EA, de 01.01.2021.

(DAG), com exceção dos contratos de empréstimo que são tramitados pelo Departamento Financeiro e de Desenvolvimento Económico.

Porém, e como V. Excelência compreenderá, esta unidade orgânica (DAG) não funciona de acordo com o princípio inquisitivo. Pelo contrário, age conforme a informação que os restantes serviços lhe transmitem (...). Por isso, permita-me que exprima o meu sincero sentimento de que se alguma sanção recaísse sobre alguém que, às datas relevantes, nem sequer teve a oportunidade de saber o que se estava a passar, seria profundamente injusto. (...).

De modo a evitar, em definitivo, qualquer repetição do que aqui aconteceu, acabo de emitir, nesta mesma data, um despacho, conforme cópia que se junta em anexo (...).

Assim, não tendo havido intenção de incumprir qualquer norma legal, não sendo essa a prática reiterada do Município de Guimarães em respeito pelo disposto na Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas e estando assegurada a não repetição do ocorrido, pedimos a relevação da falta em causa, nos termos legais aplicáveis».

Em anexo ao ofício, foi enviada cópia de um despacho do Presidente da Câmara Municipal datado de 04.01.2021, no qual se determina que «*Para garantir o completo e permanente cumprimento do disposto na Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, qualquer documento, seja qual for a sua natureza, que possa cair na incidência prevista nesse diploma, tem de ser remetido ao Departamento de Administração Geral²¹, antes de qualquer formalização com as contrapartes. Excetuam-se os processos relativos à contratação de empréstimos e outros financiamentos, cuja tramitação, é da responsabilidade do Departamento Financeiro e de Desenvolvimento Económico*».

2. Conforme atrás se mencionou, o Presidente da CMG e indiciado responsável, D..., foi notificado do relato, nos termos do artigo 13.º, n.ºs 1 e 2, da LOPTC, para, querendo, se pronunciar sobre o seu conteúdo.

Em resposta datada de 26.04.2021, reiterou tudo quanto já havia dito sobre o assunto, em especial no ofício acima parcialmente transcrito, e afirmou que, de «*(...) facto, não tive conhecimento, ou consciência, do cometimento da falta que o Tribunal de Contas identificou até*

²¹ Ainda, de acordo com o citado despacho, é a este departamento que, nos termos da alínea f) do artigo 14.º do Regulamento de Organização dos Serviços do Município de Guimarães e artigo 77.º do Sistema de Controlo Interno, compete, em articulação com os serviços com responsabilidade em matéria de contratação pública, a remessa ao Tribunal de Contas, para efeitos de fiscalização prévia ou para conhecimento, dos contratos celebrados pelo Município.

à notificação recebida de V. Excias., pelo que, pese embora saiba não poder, em minha defesa, alegar desconhecimento, posso e devo, outrossim, assegurar que em caso algum o fiz dolosamente».

VII. APRECIÇÃO

1. De acordo com a factualidade descrita, assente na documentação constante dos autos, em 30.07.2020, foi outorgada uma escritura de dação em cumprimento, entre o Município de Guimarães e a empresa A... , mediante a qual, esta última transferiu para o MG a propriedade de um imóvel de que era proprietária como forma de pagamento das taxas municipais que vierem a ser liquidadas nos dez anos subsequentes àquela data, no PIP de Loteamento n.º 738/2018, até ao montante de 1.500.000,00 €.
2. O facto de a dação em cumprimento abranger um bem imóvel, obrigava a que o contrato revestisse a forma legal de escritura pública ou documento particular autenticado, em conformidade com o disposto no artigo 875.º do Código Civil²², como sucedeu.
3. Ainda, nos termos do artigo 408.º, n.º 1, daquele diploma legal, *“A constituição ou transferência de direitos reais sobre coisa determinada dá-se por mero efeito do contrato, salvo as exceções previstas na lei”*, pelo que, a transmissão do direito de propriedade do imóvel objeto da dação em cumprimento, para a esfera jurídica do MG, operou-se de forma imediata com a celebração da escritura pública acima referida.
4. A mencionada escritura de dação em pagamento foi remetida a este Tribunal, para efeitos de fiscalização prévia, em 27.08.2020. Contudo, um dos efeitos pretendidos (a transmissão da propriedade) verificou-se na data da sua assinatura, 30.07.2020.
5. A 1.ª Secção, em sessão diária de visto de 28.10.2020, pronunciou-se sobre o processo e deliberou devolver o processo por inutilidade da respetiva apreciação, em sede de fiscalização prévia.
6. Tendo em conta que o valor contratual em causa era superior a 950.000,00 €, este contrato/escritura não podia ter produzido legalmente quaisquer efeitos, mesmo que só

²² Na redação conferida pelo artigo 20.º, do Decreto-Lei n.º 263-A/2007, de 23.07.

materiais, antes da pronúncia deste Tribunal, naquela sede. Tendo existido a transmissão da propriedade, antes desta pronúncia, foi desrespeitado o disposto no artigo 45.º, n.º 4, da LOPTC.

7. As justificações apresentadas, designadamente, o facto de se tratar de um lapso motivado por o contrato em apreço não se enquadrar nas tipologias habituais de contratos públicos, não se afiguram procedentes para afastar a ilegalidade verificada.
8. Em todo o caso, salienta-se como positivo o reconhecimento da ilegalidade cometida, bem como a manifestação de intenção e a tomada de providências para, no futuro não vir a incorrer em erro semelhante.

VIII. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA INDICIADA

Infração financeira sancionatória

1. A produção de efeitos operada pela escritura de dação em cumprimento em apreço, designadamente, como se referiu, a transmissão imediata da titularidade do imóvel em causa, **antes da remessa e pronúncia deste Tribunal** em sede de fiscalização prévia e, como tal, em desrespeito do disposto no artigo 45.º, n.º 4, da LOPTC, é suscetível de consubstanciar a prática da infração financeira tipificada na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC – “(...) *Pela execução de atos ou contratos que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos ou **que tenham produzido efeitos em violação do artigo 45.º***”.

Identificação nominal e funcional do eventual responsável

2. Conforme já antes se mencionou, em matéria de imputação de responsabilidade financeira sancionatória decorre da lei que a responsabilidade pela prática de infrações financeiras, que é individual e pessoal, recai sobre o agente ou os agentes da ação – artigos 61.º, n.ºs 1 a 4 e 62.º, aplicáveis por força do n.º 3 do artigo 67.º, todos da LOPTC.
3. Para efeitos de responsabilidade financeira, o agente da ação é aquele que praticou o ato ilícito, como tal qualificado nos termos do artigo 65.º, n.º 1, da LOPTC
4. Em reunião ordinária de 09.12.2019, a CMG deliberou por unanimidade aprovar a minuta do “*Contrato de urbanização/Operação urbanística na área central de Guimarães*”, em cujo clausulado (cláusula décima) constava a previsão de assinatura de um contrato promessa de dação em pagamento, em simultâneo com a assinatura do contrato de urbanização.

5. Porém, por decisão tomada pelo Presidente da CMG, D..., através de despacho de 30.07.2020, foram alteradas diversas cláusulas daquela minuta, entre as quais, a referida cláusula décima, no sentido de que ao invés do previsto anteriormente, não ser celebrado um contrato promessa, mas sim, o contrato definitivo, na mesma data do contrato de urbanização, o que veio a acontecer em 30.07.2020.
6. Esta decisão, além de ter desrespeitado a deliberação do executivo municipal de 09.12.2019, não foi acompanhada pela adoção das medidas necessárias (designadamente a aprovação e remessa ao TdC para efeitos de fiscalização prévia de uma minuta de escritura pública de dação em cumprimento) por forma a evitar que a produção de efeitos imediatos da referida escritura desrespeitasse o disposto no artigo 45.º, n.º 4, da LOPTC.
7. Assim, considera-se que a responsabilidade pela execução ilegal da escritura é imputável ao Presidente da CMG, D..., que outorgou a escritura e permitiu a sua execução, sem que a mesma tivesse sido previamente remetida para fiscalização prévia do TdC e esta entidade se tivesse pronunciado sobre a mesma. Acresce que era também a este autarca que estava cometida a competência para enviar os atos e contratos para fiscalização prévia do TdC.
8. Não existem nos autos, informações ou pareceres, internos (dos serviços da autarquia) ou externos, que se pronunciem relativamente à necessidade de fiscalização prévia do TdC, da escritura de dação em cumprimento em análise, bem como sobre as implicações jurídicas do despacho do presidente da autarquia de 30.07.2020. Questionado acerca do assunto²³, o Presidente da CMG confirmou a inexistência dos mesmos²⁴.

Sancionamento da infração

9. A eventual condenação em responsabilidade financeira sancionatória atrás referida, a efetivar através de processo de julgamento de responsabilidade financeira [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 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 25 UC²⁵ (2.550,00 €) e como limite máximo o montante correspondente a 180 UC (18.360,00 €) a determinar, nos termos dos n.ºs 4 e 5 do mesmo dispositivo legal.

²³ Ofício da Direção Geral do Tribunal de Contas com a referência DCC 41975/2020, de 15.12.

²⁴ Ofício da CMG n.º 1/DJ-EA, de 01.01.2021.

²⁵ 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.

10. Esta responsabilidade, que é pessoal e individual, é suscetível de ser relevada nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, caso se verifiquem os condicionalismos aí indicados.
11. No que respeita a registos de recomendação ou censura, à entidade e ao indiciado responsável, enquadráveis, nas alíneas b) e c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, não se apurou a existência de quaisquer registos de censura pela prática de infração financeira semelhante à apurada no presente processo.

Contudo, apurou-se a existência de 2 registos de recomendação à entidade para cumprimento do artigo 45.º, n.º 1, da LOPTC – Relatório n.º 10/2015-ARF (pagamentos antes do visto) e ofício DECOP/UAT2/3126/2012, de 16.07.2012.

IX. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, nos termos do n.º 4 do artigo 29.º da LOPTC, do n.º 2 do artigo 110.º e do n.º 1 do artigo 136.º do Regulamento do Tribunal de Contas, publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 33, de 15 de fevereiro de 2018, foi, em 20.05.2021, emitida pela Senhora Procuradora-Geral-Adjunta, a pronúncia que parcialmente se transcreve:

«I. Tem o presente processo por objeto o apuramento da responsabilidade financeira por um conjunto de eventuais ilegalidades identificadas no mapa de infrações financeiras que integra o Projeto de Relatório.

(...)

III. O Parecer do Ministério Público é de concordância com a descrição dos atos e a sua qualificação».

X. CONCLUSÕES

1. Em 27.08.2020, o Município de Guimarães remeteu ao TdC, para efeitos de fiscalização prévia, uma escritura pública de dação em cumprimento celebrada, em 30.07.2020, com a empresa A....
2. Esta escritura pública operou a transmissão imediata para a esfera jurídica do MG da propriedade de um imóvel localmente conhecido como a Fábrica do Arquinho, de que a empresa acima identificada era proprietária, como contrapartida do pagamento das taxas municipais que vierem a ser liquidadas nos dez anos subsequentes à data da celebração da escritura, no processo de

licenciamento de uma operação de loteamento em que aquela empresa era também parte interessada, até ao montante de 1.500.000,00 €.

3. Este efeito imediato de transferência do imóvel ocorrido com a outorga da escritura de dação em cumprimento, no montante de 1.500.000,00 €, antes da remessa e pronúncia, em sede de fiscalização prévia, deste Tribunal e, como tal, em desrespeito do disposto no artigo 45.º, n.º 4, da LOPTC, é suscetível de consubstanciar a prática de infração financeira tipificada na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da mesma Lei, sendo cominada com a aplicação de multa num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites fixados nos n.ºs 2 a 4 da norma legal citada (mínimo - 25 UC - 2.550 € e máximo - 180 UC - 18.360 €), 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, alínea a), da LOPTC].
4. O responsável pela prática desta infração financeira supra descrita é o Presidente da CMG, D..., que outorgou a escritura e permitiu a sua execução, sem que a mesma tivesse sido previamente remetida para fiscalização prévia do TdC e esta entidade se tivesse pronunciado sobre a mesma. Acresce que era também a este autarca que estava cometida a competência para enviar os atos e contratos para fiscalização prévia do TdC.

XI. DECISÃO

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

- a) Aprovar o presente relatório que evidencia ilegalidade na outorga da escritura de dação em cumprimento e identifica o responsável no ponto VIII.
- b) Recomendar ao Município de Guimarães o cumprimento rigoroso de todos os normativos legais relativos à sujeição a fiscalização prévia dos atos/contratos sujeitos a este tipo de fiscalização do Tribunal de Contas, observando, designadamente o disposto no artigo 46.º, da LOPTC, bem como à não produção de efeitos sem aquela pronúncia do Tribunal de Contas (artigo 45.º, da LOPTC).
- c) Fixar os emolumentos devidos pelo Município de Guimarães em € 137,31, ao abrigo do estatuído no art.º 18.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, o qual foi 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 Câmara Municipal de Guimarães e indiciado responsável, D...;
 - Ao Juiz Conselheiro da 2.^a Secção responsável pela área de responsabilidade IX – Administração Local e Setor Empresarial Local.
- e) Remeter o processo ao Ministério Público nos termos dos artigos 57.º, n.º 1, e 77.º, n.º 2, alínea d), da LOPTC.
- f) Após as notificações e comunicações necessárias, divulgar o relatório na página da internet do Tribunal de Contas.

Lisboa, 31 de maio de 2021

OS JUÍZES CONSELHEIROS

Mário Serrano - Relator

Paulo Dá Mesquita

[votou favoravelmente o relatório,
participando na sessão por videoconferência]

Alziro Cardoso

[votou favoravelmente o relatório,
participando na sessão por videoconferência]



FICHA TÉCNICA

<i>Equipa Técnica</i>	<i>Categoria</i>	<i>Serviço</i>
<i>Coordenação e Supervisão da Equipa</i> <i>Ana Luísa Nunes</i> <i>e</i> <i>Helena Santos</i>	<i>Auditora- Coordenadora</i> <i>Auditora-Chefe</i>	<i>DCPC</i> <i>DCC</i>
<i>Cristina Marta</i>	<i>Auditora</i>	<i>DCC</i>