

Auditoria de Apuramento de Responsabilidade Financeira

RELATÓRIO n.º 5/2021 – ARF

2.ª Secção

Entidade Fiscalizada :

Município de Vila Nova de Gaia



TC TRIBUNAL DE
CONTAS

PROCESSO N.º 4/2021 – ARF – 2.ª Secção

(RELATÓRIO)

ÍNDICE

FICHA TÉCNICA	2
I INTRODUÇÃO	4
II ORIGEM E OBJETO DO PROCESSO	4
III DOS FACTOS	5
IV DO DIREITO	8
V IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA	12
VI CONTRADITÓRIO	14
VII CONCLUSÕES	16
VIII RECOMENDAÇÃO	19
IX EMOLUMENTOS	19
X VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	19
XI DECISÃO	20



FICHA TÉCNICA

Coordenação Técnica

Lisdália Amaral Portas

Auditora-Chefe

Execução Técnica

Isilda Gallois Albuquerque Costa

Técnica Verificadora Assessora

I INTRODUÇÃO

1. O presente relatório é elaborado ao abrigo dos artigos 2.º/1-c) e 55.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)¹, bem como do art.º 129.º do Regulamento do Tribunal de Contas (RTC)².
2. Ao abrigo do art.º 13.º da LOPTC foi o relato de auditoria remetido aos eventuais responsáveis, para o exercício do contraditório, institucional e pessoal, tendo as respetivas alegações dado entrada no Tribunal dentro do prazo fixado nas notificações efetuadas.
3. A análise das alegações produzidas no contraditório consta do ponto VI deste relatório.

II ORIGEM E OBJETO DO PROCESSO

4. Através do despacho exarado na Informação n.º 73/2020-NATDR, de 02.01³, no Processo n.º 206/2019 – PEQD, a Exma. Juíza Conselheira da Área de Responsabilidade IX, determinou a abertura de uma auditoria de apuramento de responsabilidades financeiras (ARF), acolhendo o proposto nessa Informação.
5. O PEQD teve origem numa denúncia enviada por email ao TdC, em 02.08.2019, relativa a eventuais irregularidades praticadas pelo Presidente da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia, Eduardo Vítor de Almeida Rodrigues, no âmbito dos contratos-programa de desenvolvimento desportivo

¹ Aprovada pela Lei n.º 98/97, de 6.08, e alterada sucessivamente pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31.12; 1/2001, de 55-B/2004, de 30.12; 48/2006, de 29.08; 35/2007, de 13.08; 3-B/2010, de 28.04; 61/2011, de 07.12; 2/2012, de 06.01; 20/2015, de 09.03; 42/2016, de 28.12; e 2/2020, de 31.03.

² Regulamento n.º 112/2018, publicado no DR, II série, de 15.02, aprovado pelo Plenário Geral em 24.01.

³ Fls. 300 e seguintes do PEQD.

celebrados entre o Município e o Clube de Futebol de “X”, em 2014 e 2015, totalizando apoios financeiros num montante equivalente a 635.000 euros.⁴

6. De acordo com a denúncia, à data da celebração daqueles contratos, o autarca era, simultaneamente, Presidente da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia e Presidente do Conselho Fiscal do “X”, situação que o impedia legalmente de outorgar os contratos em representação do Município, por força do regime jurídico da tutela administrativa e do estatuto dos eleitos locais⁵.
7. Com o mesmo fundamento naquele impedimento legal, por confusão na mesma pessoa do exercício dos dois cargos, foi também denunciada a participação do Presidente da Câmara na deliberação camarária que aprovou a aquisição de um terreno, propriedade do “X”, pelo valor de 900.000 euros.
8. Nos termos explanados na Informação n.º 73/2020, o NATDR concluiu pela existência de uma situação eventualmente geradora de responsabilidade financeira sancionatória, em virtude de não ter sido sujeita a visto prévio a minuta do contrato definitivo de compra e venda do terreno do campo de futebol do “X”.

III DOS FACTOS

9. Em 21.05.2014, foi celebrado um contrato-programa de desenvolvimento desportivo, entre o Município de Vila Nova de Gaia e o Clube de Futebol de “X”, prevendo um apoio financeiro de € 335.000,00 destinado a *“apoiar a colocação de tapete de relva sintética, sistema de rega, vedações e equipamentos”*. O contrato foi precedido de autorização por deliberação da Câmara Municipal, em reunião de 07.04.2014.

⁴ Fls. 1-9 do PEQD. A denunciante, identificada como “Y”, enviou a denúncia por email em simultâneo para o TdC, o DCIAP, a IGF e o TAF do Porto. Anexou os documentos que considerou relevantes como prova dos factos denunciados, designadamente os contratos-programa de desenvolvimento desportivo.

⁵ O Regime Jurídico da Tutela Administrativa foi aprovado pela Lei n.º 27/96, de 01.08, alterado pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30.11 e pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 02.10. O Estatuto dos Eleitos Locais foi aprovado pela Lei n.º 29/87, de 30.06, sucessivamente alterada pelas Leis n.ºs 97/89, de 15.12; 1/91, de 10.01; 11/91, de 17.05; 11/96, de 18.04; 127/97, de 11.12; 50/99, de 24.06; 86/2001, de 10.08; 22/2004, de 17.06; 52-A/2005, de 10.10; 53-F/2006, de 29.12; 2/2020, de 31.03.

10. O mesmo contrato foi alterado, por acordo celebrado em 05.05.2015, nos termos aprovados em reunião da Câmara de 04.05.2015. O acordo entrou imediatamente em vigor e retroagiu os seus efeitos a 21.05.2014, data da celebração do contrato.
11. Em 27.12.2015, foi celebrado outro contrato-programa de desenvolvimento desportivo, entre as mesmas entidades, tendo por objeto a atribuição de um apoio financeiro até ao montante total de 300 mil euros para construção de um recinto de jogos. O contrato foi aprovado por deliberação da Câmara Municipal em reunião de 23.11.2015.
12. O Município submeteu a fiscalização prévia deste Tribunal a minuta de um contrato promessa de compra e venda, com eficácia real, do campo de futebol de “X”, constituído por dois prédios urbanos, no valor de 900 mil euros, a qual foi visada em sessão diária de visto, de 15.11.2018 (Processo n.º 2765/2018 – DECOP)⁶.
13. O contrato prometido foi celebrado, em 21.03.2019, sem que a respetiva minuta tivesse sido submetida à fiscalização prévia, conforme estava obrigada nos termos do art.º 46.º/1-c) da LOPTC.
14. Nos termos da denúncia, o Presidente da Câmara, sendo simultaneamente Presidente do Conselho Fiscal do “X” à data dos factos, participou nas deliberações que aprovaram os mencionados contratos-programa e contrato de compra e venda do campo de futebol.
15. No âmbito do PEQD, o presidente da autarquia pronunciou-se sobre o teor da denúncia, atribuindo a sua autoria a um ex-adjunto do seu gabinete, exonerado em 2016 por incompetência, que, a partir dessa exoneração, iniciou *“uma saga persecutória com todo o tipo de ameaças, denúncias infundadas e ataques públicos. Um dos post publicados online assumia exatamente a existência de benefícios ao Clube de Futebol de “X”, indiciando favorecimento especial e afirmando-o com claras suspeições de incompatibilidades e até juízos de carácter, em termos muito similares, ao que se apresenta nesta denúncia”*.
16. A autarquia e o seu presidente intentaram uma ação judicial por crime de difamação contra o referido ex-adjunto, tendo a acusação sido julgada procedente e, em consequência, sido proferida sentença judicial condenatória contra o mesmo.

⁶ Fls. 27/ss do PEQD n.º 206/2019.

17. Nos termos da sentença, ficou provado que o Presidente da Câmara *“não participou na votação da aprovação da proposta para a celebração do aludido contrato de desenvolvimento desportivo entre a Câmara Municipal de Gaia e o Clube de Futebol de “X”, (.....), tendo o mesmo respeitado a incompatibilidade de votar, enquanto autarca, a proposta de um contrato de apoio financeiro a um clube, a cujos órgãos pertencia.”*⁷
18. Todos os documentos solicitados no âmbito do PEQD, foram prontamente enviados pelo autarca⁸, designadamente, certidões das atas das reuniões da Câmara Municipal, em que foram deliberadas as aprovações das propostas dos contratos-programa de desenvolvimento desportivo celebrados entre o Município e o “X”, bem como da aquisição objeto do contrato promessa acima identificado; cópia certificada dos contratos e cópias dos procedimentos administrativos e de procurações relacionados com os contratos; programa de desenvolvimento desportivo apresentado pelo clube, evidências do montante total dos apoios concedidos ao abrigo dos dois contratos-programa, listagem das verbas atribuídas e de todos os pagamentos efetuados ao “X” no período de 2013 a 2018, conta corrente da entidade, etc.
19. Foi também enviada a cópia do ofício DECOP-UAT.2/33833/2018, de 20.11.2018, notificando a Câmara Municipal da decisão sobre a concessão de visto ao contrato promessa nos autos identificado e a minuta do contrato de compra e venda do campo de jogos do “X”, cuja escritura pública foi efetuada em 21.03.2019. Esta minuta não foi submetida a visto deste Tribunal, ao contrário da minuta do contrato-promessa que a precedeu.

⁷ Processo n.º 7187/16.9T9VNG (Tribunal Judicial da Comarca do Porto-Juízo Local Criminal de Vila Nova de Gaia-Juiz 2), concluído em 17.06.2019. Fls. 197-224)

⁸ Fls. 64-180, 229-250, 259-296, do PEQD.

IV DO DIREITO

20. Da factualidade descrita importa verificar:

- a) por um lado, se os contratos-programa celebrados entre o Município de Vila Nova de Gaia e o Clube de Futebol de “X”, cumpriram o regime jurídico aplicável a este tipo de contratos, se o Presidente da Câmara estava impedido de os assinar e, em que medida esse impedimento se inclui na competência material do Tribunal de Contas.
- b) Por outro lado, se tendo a minuta do contrato promessa de compra e venda com eficácia real, do campo de futebol de “X”, sido visada em sessão diária de visto, estava a minuta do contrato definitivo dispensada, ou não, desse ato de fiscalização prévia?

21. O regime jurídico aplicável aos contratos-programa de desenvolvimento desportivo foi definido pelo Decreto-Lei n.º 273/2009, de 01.10⁹ que desenvolveu, nessa matéria, a Lei de Bases da Atividade Física e do Desporto, aprovada pela Lei n.º 5/2007, de 16.01¹⁰. A Lei prevê a concessão de apoios ou comparticipações financeiras na área do desporto, por parte, designadamente, das autarquias locais, mediante a celebração daqueles contratos (artigos 46.º e 47.º).

22. Por seu lado, nos termos do Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL), aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12.09¹¹, os municípios dispõem de atribuições no domínio dos tempos livres e desporto (art.º 23.º/2-f), e têm competências para *“apoiar atividades de natureza social, cultural, educativa, desportiva, recreativa ou outra de interesse para o município”* (art.º 33.º/1-u)), e *“deliberar sobre as formas de apoio a entidades e organismos legalmente existentes, nomeadamente com vista à execução de obras ou à realização de eventos de interesse para o município (...)”* (art.º 33.º/1-o)). Estas duas competências são exclusivas da Câmara Municipal, não sendo delegáveis no Presidente respetivo, conforme o disposto no art.º 34.º do RJAL.

⁹ O diploma foi sucessivamente alterado pelas Leis n.º 74/2013, de 06.09 e n.º 101/2017, de 28.08, e pelo Decreto-Lei n.º 41/2019, de 26.03.

¹⁰ Alterada pela Lei n.º 74/2013, de 06.09.

¹¹ A Lei n.º 75/2013 foi sucessivamente alterada pelas leis n.ºs 25/2015, de 30.03; 69/2015, de 16.07; 7-A/2016, de 30.03; 42/2016, 28.12; 50/2018, de 16.08 e 66/2020, de 04.11.

23. Com relevância para as situações em análise resulta, em síntese, do regime estatuído no Decreto-Lei n.º 273/2009 que:

- ✓ as autarquias locais podem celebrar contratos com clubes desportivos (entre outros), com vista à atribuição de apoios financeiros, materiais e logísticos, bem como de patrocínios desportivos, conforme resulta da redação conjugada dos artigos 2.º e 3.º/1-d);
- ✓ a celebração dos contratos-programa visa, entre outros objetivos, que a concessão dos apoios seja acompanhada de *“uma avaliação completa dos custos de programa ou projeto, assim como dos graus de autonomia financeira, técnica, material e humana previstos para a sua execução”*, e pretende também assegurar *“a plena publicidade e transparência das condições com base nas quais os apoios são concedidos”* (art.º 8.º/b) e e));
- ✓ Os contratos-programa devem incluir, nas suas cláusulas ou em anexo aos mesmos, os programas de desenvolvimento desportivo que são objeto da comparticipação. Para efeitos do diploma, os projetos de construção ou melhoramento de instalações e equipamentos desportivos, consideram-se programas de desenvolvimento desportivo (art.º 11.º/2-c));
- ✓ Os programas de desenvolvimento desportivo devem conter os elementos elencados no art.º 12.º, designadamente: i) descrição e caracterização específica das atividades a realizar; ii) justificação do programa, nomeadamente do ponto de vista do desenvolvimento das modalidades em causa e das provas, competições ou eventos desportivos a realizar; iii) quantificação dos resultados esperados com a execução do programa; iv) previsão dos custos e das necessidades de financiamento público, com os respetivos cronogramas ou escalonamentos; v) calendário e prazo global de execução do programa de desenvolvimento desportivo, etc.;
- ✓ O contrato está subordinado à forma escrita, devendo a respetiva minuta ser previamente submetida às autorizações e aprovações exigidas pela lei, ao abrigo do disposto no art.º 13.º;
- ✓ Os contratos-programa devem regular expressamente, entre outros: a) o objeto do contrato; b) obrigações assumidas pela entidade responsável pela execução do programa de desenvolvimento desportivo; c) prazo de execução do programa; d) custo previsto do programa e definição das responsabilidades de financiamento; e) regime de comparticipação financeira; f) destino dos bens adquiridos ou construídos ao abrigo do

programa e responsabilidade pela sua gestão e manutenção, bem como as garantias de afetação futura dos mesmos bens aos fins do contrato; g) sistema de acompanhamento e controlo da execução do programa; h) condições de revisão do contrato.

24. Da análise dos documentos que constam dos autos, remetidos pelo autarca ao Tribunal¹², verifica-se que os contratos-programa de desenvolvimento desportivo celebrados em 21.05.2014, a respetiva alteração de 05.05.2015 e o contrato celebrado em 27.12.2015, foram aprovados por unanimidade por deliberação da Câmara, conforme consta das seguintes atas das reuniões do executivo: n.º 8/2014, de 07.04, n.º 9/2015 e 23.11.2015. A alteração ao primeiro contrato visou clarificar as obrigações assumidas pelo clube desportivo no âmbito da execução das obras e trabalhos a apoiar pelo município.
25. Nas mesmas reuniões camarárias foram aprovados outros contratos-programa com outros clubes e associações desportivas, não se verificando nenhuma situação de tratamento diferenciado em relação ao “X”.
26. Decorre das atas identificadas que o Presidente da Câmara Municipal se ausentou das reuniões antes das deliberações de aprovação dos contratos-programa celebrados com o “X”, tendo reentrado após essas deliberações, dando cumprimento ao estipulado no art.º 55.º/6 do RJAL: *“Não podem estar presentes no momento da discussão nem da votação os membros do órgão que se encontrem ou se considerem impedidos”*. Neste sentido, não se confirma a denúncia de que o autarca teria participado nessas deliberações. Sobre esta questão, pronunciou-se o Tribunal Judicial do Porto nos termos transcritos no parágrafo 15 deste relato¹³.
27. Verifica-se que, na generalidade, os processos que consubstanciaram os contratos-programa em causa, estão instruídos com os elementos legalmente exigidos, contendo nomeadamente, as propostas de celebração dos contratos submetidas à aprovação do executivo, os programas de

¹² Fls. 127-180; 259-274; 281-286

¹³ O Tribunal Judicial considerou provado que o Presidente da Câmara “não participou na votação da aprovação da proposta para a celebração do aludido contrato de desenvolvimento desportivo entre a Câmara Municipal de Gaia e o Clube de Futebol de “X”, (.....), tendo o mesmo respeitado a incompatibilidade de votar, enquanto autarca, a proposta de um contrato de apoio financeiro a um clube, a cujos órgãos pertencia.”

desenvolvimento desportivo, as minutas dos contratos, as informações de cabimentação das despesas, proposta do empreiteiro e auto de consignação da obra (no caso aplicável) etc.

28. Os contratos-programa foram outorgados pelo Presidente da Câmara, em representação do Município, ao abrigo do art.º 35.º/2-f), do RJAL, embora existindo a referida incompatibilidade o mesmo não devesse ser outorgado por ele. Todos os contratos contêm a identificação do n.º de compromisso, nos termos do art.º 5.º/3, da Lei n.º 8 /2012, de 21.02.
29. As minutas dos contratos-programa estavam dispensadas de fiscalização prévia, ao abrigo do art.º 48.º/1 da LOPTC.
30. Do exposto resulta que, no âmbito dos contratos-programa celebrados entre o Município de Vila Nova de Gaia e o Clube de Futebol de “X”, objeto da denúncia que deu origem aos presentes autos, não há evidência da prática de atos ilícitos geradores de responsabilidade financeira.
31. Não há evidências do incumprimento do disposto nos artigos 4.º n.º 2/d) do Estatuto dos Eleitos Locais e 8.º do Regime da Tutela Administrativa, por parte do Presidente da Câmara, nos termos invocados pelo denunciante.
32. O Município celebrou o acima mencionado contrato de compra e venda do campo de futebol do “X”, no valor de 900.000 euros, em 21.03.2019, sem ter submetido a respetiva minuta à fiscalização prévia do Tribunal, conforme estava obrigado nos termos do art.º 46.º/1-c), da LOPTC. A violação desta norma configura a infração financeira, de natureza sancionatória, prevista no art.º 65.º/1-h), da mesma lei, sendo eventualmente responsável o Presidente da Câmara Municipal uma vez que faz parte do elenco das suas competências *“Enviar ao Tribunal de Contas os documentos que devam ser submetidos à sua apreciação (...)”*, conforme o disposto no art.º 35.º/1-k), do RJAL.
33. No âmbito desta ARF, foi prestada a informação de que *“foi entendimento deste Município que, tendo sido visado o contrato promessa de compra e venda com eficácia real, o ato de compra e venda estaria, conseqüentemente, também visado, pois o contrato definitivo de compra e venda mais não é do que a concretização do objeto do contrato promessa de compra e venda com eficácia real. Foi, ainda, entendimento desta Edilidade que a celebração do contrato definitivo de compra*

e venda se enquadraria no disposto da alínea b) do art.º 47.º da LOPTC, estando, assim, isento de fiscalização prévia”¹⁴.

34. As minutas do contrato promessa e do contrato prometido constituem dois instrumentos contratuais distintos, estando ambos sujeitos a visto por via do art.º 46.º/1-c) da LOPTC, não se enquadrando na isenção prevista no art.º 47.º/1-b).

V IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

35. Das considerações de facto e de direito atrás explanadas, resulta que, a minuta do contrato de compra e venda do campo de futebol do “X” estava sujeita à fiscalização prévia do TdC, conforme o disposto no art.º 46.º/1-c) da LOPTC, não tendo sido remetida para esse efeito. Esta omissão configura um ilícito financeiro de natureza sancionatória, nos termos do art.º 65.º/1-h) da LOPTC, sendo eventualmente responsável o Presidente da Câmara Municipal uma vez que, nos termos do art.º 35.º/1-k), do RJAL, lhe competia “*enviar ao Tribunal de Contas os documentos que devam ser submetidos à sua apreciação (...)*”. No entanto, considerando os elementos trazidos aos autos, em sede do exercício do contraditório, o autarca delegou essa competência na Diretora Municipal de Administração e Finanças, através do Despacho n.º 16/PCM/2018, de 21.03, nos termos do respetivo n.º 2, alínea h). Esta circunstância, afasta a eventual responsabilidade financeira do Presidente da Câmara decorrente da omissão referida.¹⁵
36. Por seu lado, a Diretora Municipal de Administração e Finanças subdelegou a mesma competência na Diretora do Departamento de Administração Geral, através do Despacho n.º 22/DM-MG/2018, de 19.04.2018, conforme decorre do respetivo n.º 1.1.3. Em última análise, por força da delegação e subdelegação de competências produzidas pelos despachos citados, a eventual responsabilidade sancionatória, decorrente da omissão de submissão da suprarreferida minuta do contrato de compra e venda do campo de futebol à fiscalização prévia, seria imputável à Diretora do Departamento de Administração Geral.

¹⁴ Esclarecimentos prestados por mail, de 09.04.2021.

¹⁵ Nos termos do art.º 38.º do RJAL, aquela competência podia ser delegada.

37. Contudo, tendo em consideração a justificação apresentada pelo Município (vd. parágrafo 33 deste relatório), bem como as alegações do autarca produzidas no âmbito do exercício do contraditório (vd. ponto VI), há indícios bastantes de que, a falta de sujeição da minuta do contrato à fiscalização prévia deste Tribunal, se deveu a uma errada interpretação da lei, por parte dos serviços, e não a qualquer intenção de subtrair o ato ao controlo jurisdicional.¹⁶
38. Decorre das alegações produzidas no âmbito do contraditório, que os serviços não tinham consciência de que estavam obrigados a submeter à fiscalização prévia do Tribunal a minuta do contrato de compra e venda do campo de futebol, uma vez que assumiram, erroneamente, que tendo sido visada a minuta do contrato promessa com eficácia real, e não tendo havido qualquer alteração dos elementos e cláusulas contratuais, o ato estava isento de fiscalização prévia nos termos do art.º 47.º/1-b), da LOPTC. Acresce que, foi sempre o entendimento seguido em situações semelhantes, sem que nunca tivessem sido alertados para o procedimento errado, o que reforçou a convicção de que estavam a interpretar corretamente a legislação em vigor. No caso concreto, face às circunstâncias descritas, parece estarmos perante uma situação de falta de consciência da ilicitude do facto, não censurável, o que configura a ausência de culpa na atuação do agente (vd. art.º 17.º do CP, aplicável subsidiariamente ao regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do art.º 67.º/4 da LOPTC).
39. Ora, não há lugar a responsabilidade financeira sancionatória se o agente tiver agido sem culpa, conforme decorre do regime que resulta da conjugação dos artigos 61.º/5 e 67.º/3 e 4, da LOPTC.

¹⁶ O entendimento por parte dos serviços públicos de que, tendo a minuta do contrato promessa sido visada, a minuta do contrato definitivo, sem alteração de clausulado, está isenta de fiscalização prévia, é frequente em várias situações. Ou seja, nem sempre é claro, para os serviços, de que estamos perante dois instrumentos contratuais distintos, ambos sujeitos a visto, nos termos do art.º 46.º da LOPTC.

VI CONTRADITÓRIO

40. O Presidente da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia, pronunciou-se sobre os factos descritos no relato, dentro do prazo que foi fixado para o exercício do contraditório (pessoal e institucional).¹⁷
41. Ao abrigo do art.º 13.º/4, da LOPTC, procede-se à análise das alegações produzidas, transcrevendo-se em itálico o que for relevante.
42. O autarca informa que *“Os procedimentos conducentes à obtenção do visto [pelo Tribunal de Contas] estão confiados à Direção Municipal de Administração e Finanças, através do Gabinete de Notariado, sendo os técnicos da referida unidade orgânica quem analisa e decide se os diversos atos praticados ou celebrados pelo Município estão, ou não, sujeitos a fiscalização prévia. Estes técnicos obedecem, apenas e somente, às normas legais em vigor e à interpretação que fazem das mesmas, não recebendo, de todo (nem podendo), qualquer interferência do foro político. Trata-se de procedimentos estritamente técnicos, que visam, sempre, o cumprimento da legalidade.”*
43. Na sua qualidade de Presidente do Município, não teve *“qualquer intervenção no processo em apreço”*.¹⁸
44. O autarca alega que a competência para a submissão dos processos a fiscalização prévia pertence à Direção Municipal acima identificada, por força dos despachos de delegação e subdelegação de competências, *“(…) números 16/PCM/2018 (alínea h) do número 2) e 22/DM-MG/2018”*. *“(…) É uma decisão que cabe, exclusivamente à Direção Municipal referida, após análise dos processos aí rececionados”*.
45. À semelhança da informação prestada anteriormente, através do e-mail enviado em 09/04/2021, reitera que *“foi entendimento dos técnicos daquele Gabinete que, o contrato de compra e venda, celebrado ao abrigo do contrato promessa de compra e venda com eficácia real, visado (...) em*

¹⁷ Ofício com a Ref.ª SAI-CMVNG/2021/8259, de 21.05.2021.

¹⁸ Anexou o relatório da distribuição EDOC/2018/7982, como prova de que não teve intervenção no processo.

Sessão Diária de Visto datada de 15/11/2018 (processo de fiscalização prévia número 2765/2018 – Clube de Futebol de “X”), estaria enquadrado no disposto da alínea b) do n.º 1 do artigo 47.º - Fiscalização Prévia: isenções, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, uma vez que seria o título definitivo dum contrato precedido duma minuta visada”.

46. Em síntese, resulta das alegações do Presidente da Câmara, que o Gabinete de Notariado sempre entendeu, desde a vigência do Decreto-Lei n.º 146-C/80, de 22.05, “*não sujeitar a Fiscalização Prévia os contratos definitivos celebrados no âmbito de contratos promessa com eficácia real, já visados, desde que não houvesse qualquer alteração nas disposições do mesmo, nomeadamente, nos sujeitos, objeto, formas de pagamento e preço a pagar*”. Ora, “*No caso concreto não houve qualquer alteração daqueles elementos: sujeitos, objeto, preço a pagar e forma de pagamento, para além de que o contrato promessa de compra e venda com eficácia real já continha, em si, pela sua natureza, uma eficácia “supra partes”, permitindo que o comprador pudesse exercer o seu direito em relação a terceiros, pois o direito à compra dos imóveis transformou-se, pela eficácia real, num direito real de aquisição*”.
47. O Gabinete de Notariado adotou sempre o mesmo procedimento “*com anteriores Executivos Camarários e em processos semelhantes, sem que nunca houvesse a suspeição de que se estaria a agir de forma contrária à lei, ou que tivesse havido qualquer recomendação/orientação desse Tribunal para alteração no seu modo de proceder*”.
48. E, conclui o autarca, “*nunca foi intenção do Município, nem minha enquanto responsável máximo sonegar a esse Tribunal quaisquer informações referentes à compra e venda dos imóveis em apreço, nem tão pouco agir de forma negligente com o processo em causa, pois estou convicto de que os serviços camarários agem no estrito cumprimento do Princípio da Legalidade e do Princípio do Interesse Público, princípios que pautam e sempre pautaram a atuação deste Executivo, estando subjacente na relação entre o Presidente e os seus serviços o Princípio da Confiança*”.
49. Face às alegações aqui reproduzidas, não cabia ao Presidente da Câmara a remessa ao TdC da minuta do contrato de compra e venda do campo de futebol, por força da delegação de competências consubstanciada no Despacho n.º 16/PCM/2018. Este despacho permitia a subdelegação de competências que foi efetuada através do Despacho n.º 22/DM-MG/2018, em

consequência do qual a remessa daquele documento competia à Diretora do Departamento de Administração Geral.

50. Decorre ainda das alegações que os serviços não tinham consciência de que estavam obrigados a submeter à fiscalização prévia do Tribunal a minuta do contrato de compra e venda do campo de futebol, uma vez que assumiram, erroneamente, que tendo sido visada a minuta do contrato promessa com eficácia real, não tendo havido qualquer alteração dos elementos e cláusulas contratuais, o ato estava isento de fiscalização prévia nos termos do art.º 47.º/1-b), da LOPTC.
51. O procedimento adotado decorre de uma prática reiterada, em situações semelhantes, sem que tenham tido qualquer recomendação por parte do Tribunal para agir de modo diferente, o que reforçou a convicção de que era o procedimento correto.
52. O acolhimento das alegações tem as implicações descritas no ponto V deste relatório.

VII CONCLUSÕES

53. Do que ficou exposto, conclui-se:

- 1º. Através de email remetido ao TdC, em 02.08.2019, denunciou-se que o Presidente da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia, Eduardo Vítor de Almeida Rodrigues, terá participado nas deliberações do executivo camarário que aprovaram os contratos-programa de desenvolvimento desportivo celebrados entre o Município e o Clube de Futebol de “X” (X), em 2014 e 2015, totalizando apoios financeiros num montante equivalente a 635.000 euros. Uma vez que, à data dos factos, o autarca era, simultaneamente, Presidente do Conselho Fiscal do “X”, estava impedido, por força do regime jurídico da tutela administrativa e do estatuto dos eleitos locais, de participar nas mencionadas deliberações e na outorga dos contratos em representação do Município.

- 2º. Com o mesmo fundamento naquele impedimento legal, por confusão na mesma pessoa do exercício dos dois cargos, foi também denunciada a participação do Presidente da Câmara na deliberação camarária que aprovou a aquisição de um terreno, propriedade do “X”, pelo valor de 900.000 euros. A denúncia deu origem ao PEQD n.º 206/2019.
- 3º. O autarca prestou todos os esclarecimentos e enviou todos os documentos solicitados no âmbito do PEQD, sendo de apreciar o espírito de colaboração demonstrado. Pronunciou-se sobre o teor da denúncia, cuja autoria atribuiu a um ex-adjunto do seu gabinete, demitido em 2016 e que foi condenado pelo crime de difamação, por sentença condenatória proferida pelo Tribunal Judicial da Comarca do Porto- Juízo Local de Vila Nova de Gaia, em 17.06.2019.
- 4º. Nos termos daquela sentença, o tribunal considerou que ficou provado que o Presidente da Câmara *“não participou na votação da aprovação da proposta para a celebração do aludido contrato de desenvolvimento desportivo entre a Câmara Municipal de Gaia e o Clube de Futebol de “X”, (.....), tendo o mesmo respeitado a incompatibilidade de votar, enquanto autarca, a proposta de um contrato de apoio financeiro a um clube, a cujos órgãos pertencia”*.
- 5º. Da análise dos documentos que consubstanciaram os processos relativos aos contratos-programa de desenvolvimento desportivo, em causa, concluiu-se que foram respeitados os requisitos legais estabelecidos na legislação aplicável, nomeadamente, na Lei de Bases do Desporto e no regime jurídico dos contratos-programa de desenvolvimento desportivo, definido no Decreto-Lei n.º 273/2009, bem como as regras estabelecidas no RJAL quanto às competências dos órgãos autárquicos, relativamente à matéria em causa.
- 6º. Da leitura das atas das reuniões da Câmara Municipal, verifica-se que o Presidente da Câmara não participou nas deliberações que aprovaram quer os contratos-programa, quer um contrato de compra e venda do campo de futebol do mesmo clube desportivo. De facto, ausentou-se antes de cada votação, cumprindo o disposto no art.º 55.º/6 do RJAL.

- 7º. Não há evidências do incumprimento do disposto nos artigos 4.º n.º 2/d) do Estatuto dos Eleitos Locais e 8.º do Regime da Tutela Administrativa, por parte do Presidente da Câmara, nos termos invocados pelo denunciante.
- 8º. O Município submeteu à fiscalização prévia deste Tribunal a minuta de um contrato promessa de compra e venda, com eficácia real, do campo de futebol de “X”, constituído por dois prédios urbanos, no valor de 900 mil euros, a qual foi visada em sessão diária de visto, de 15.11.2018 (Processo n.º 2765/2018 – DECOP).
- 9º. O contrato prometido foi celebrado sem que a respetiva minuta tivesse sido sujeita à fiscalização prévia, contrariando o disposto no art.º 46.º/1-c), da LOPTC. Esta situação configura um ilícito financeiro, passível de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do art.º 65.º/1-h), da LOPTC. Competia à Diretora do Departamento de Administração Geral da Câmara Municipal, a remessa da minuta ao Tribunal de Contas, ao abrigo do Despacho de subdelegação de competências n.º 22/DM-MG/2018.
- 10º. Resulta das alegações produzidas no âmbito do contraditório, que os serviços não tinham consciência de que estavam obrigados a submeter à fiscalização prévia do Tribunal a minuta do contrato de compra e venda do campo de futebol, uma vez que assumiram erroneamente, que, tendo sido visada a minuta do contrato promessa com eficácia real, e não tendo havido qualquer alteração dos elementos e cláusulas contratuais, o ato estava isento de fiscalização prévia nos termos do art.º 47.º/1-b), da LOPTC. Acresce que, foi sempre o entendimento seguido em situações semelhantes, sem que nunca tivessem sido alertados para o procedimento errado, o que reforçou a convicção de que estavam a interpretar corretamente a legislação em vigor. No caso concreto, face às circunstâncias descritas, parece estarmos perante uma situação de falta de consciência da ilicitude do facto, não censurável, configurando a ausência de culpa na atuação do agente (vd. art.º 17.º do CP, aplicável subsidiariamente ao regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do art.º 67.º/4 da LOPTC).

- 11º. Conforme decorre do regime estabelecido nos artigos 61.º/5 e 67.º/3 e 4 da LOPTC, não há lugar a responsabilidade financeira sancionatória quando o agente tiver agido sem culpa.

VIII RECOMENDAÇÃO

54. Recomenda-se ao Município que, em contratos futuros, cumpra escrupulosamente as normas da fiscalização prévia estabelecidas nos artigos 44.º e seguintes da LOPTC.

IX EMOLUMENTOS

55. Ao abrigo do art.º 10.º do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31.05, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28.08, são devidos emolumentos pela Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia no valor de 3.531,60 Euros.

X VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

56. Ao abrigo do art.º 136.º/1 do RTC, o projeto de relatório foi enviado ao Ministério Público, que emitiu parecer ao abrigo do art.º 29.º/5 da LOPTC, tendo concordado com *“a decisão e recomendação propostas”*.

XI DECISÃO

Os juízes da 2.ª Secção, em Subsecção, deliberam, face ao que antecede e nos termos da alínea a) do n.º 2 do art.º 78.º da Lei n.º 98/97, de 26.08, o seguinte:

1. Aprovar o presente Relatório de Apuramento de Responsabilidade Financeira.
2. Determinar o arquivamento dos autos, em virtude de não haver lugar a responsabilidade financeira sancionatória, em face do exposto nos pontos 10.º e 11.º das conclusões, por se encontrarem reunidos os pressupostos de exclusão da culpa do agente, estabelecidos no regime que resulta da conjugação dos artigos 61.º/5 e 67.º/3 e 4 da LOPTC.
3. Fixar os emolumentos devidos pela Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia em 3.531,60 Euros, ao abrigo do n.º 1, do art.º 10.º do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31.05, com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 139/99, de 28.08, e n.º 3-B/2000, de 04.04.
4. Remeter cópia deste relatório ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia.
5. Remeter cópia ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do art.º 29.º da LOPTC.
6. Após as comunicações e notificações necessárias, publicar o relatório na página da Internet do Tribunal de Contas, salvaguardando os dados pessoais nele contidos.

Tribunal de Contas, 24 de junho de 2021

A Juíza Conselheira, relatora

Maria dos Anjos Capote

As Juízas Conselheiras, adjuntas

Ana Leal Furtado

Helena Abreu Lopes