

Ação de Fiscalização Concomitante

RELATÓRIO N.º 4/2024-AUDIT

1.ª SECÇÃO



T
C TRIBUNAL DE
CONTAS

PROCESSO N.º 5/2022 – AUDIT 1.ª Secção

“Minuta de contrato promessa de arrendamento para fins não habitacionais com opção de compra”, tendo por objeto o futuro

Centro de Exposições Transfronteiriço

Município de Caminha

LISBOA

2024

Índice

SIGLAS	4
I. INTRODUÇÃO.....	6
A. FUNDAMENTO E OBJETO	6
B. ÂMBITO, OBJETIVOS E CRITÉRIOS.....	6
C. METODOLOGIA	7
II. FACTUALIDADE APURADA	8
A. ANTECEDENTES E OUTORGA DO CONTRATO RELATIVO AO CET	8
B. A PROMITENTE SENHORIA	15
C. O CLAUSULADO DO CONTRATO.....	16
D. O CUSTO/IMPACTO FINANCEIRO DO CONTRATO.....	18
E. A EXECUÇÃO DO CONTRATO.....	19
F. RESOLUÇÃO DO CONTRATO PROMOVIDA PELO MC.....	23
G. CAPACIDADE DISPONÍVEL PARA ENDIVIDAMENTO.....	27
III. ENQUADRAMENTO LEGAL DO CONTRATO E FISCALIZAÇÃO PELO TdC.....	28
A. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS	28
B. CONTRATO DE ARRENDAMENTO PARA FINS NÃO HABITACIONAIS	29
C. CONTRATO DE COMPRA E VENDA	30
D. CONTRATO DE EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS	31
E. CONTRATO DE LOCAÇÃO FINANCEIRA.....	32
F. PRINCÍPIOS GERAIS APLICÁVEIS	33
G. AUTORIZAÇÃO DE DESPESAS/PAGAMENTOS.....	34
H. FISCALIZAÇÃO PRÉVIA PELO TRIBUNAL DE CONTAS.....	34
I. ACÓRDÃO E RELATÓRIOS DO TdC E DE OUTROS TRIBUNAIS SOBRE CONTRATOS DE ARRENDAMENTO PARA FINS NÃO HABITACIONAIS, COM OPÇÃO DE COMPRA.....	35
IV. COMPETÊNCIA PARA A PRÁTICA DOS ATOS IDENTIFICADOS.....	41
V. JUSTIFICAÇÕES APRESENTADAS	43
VI. ALEGAÇÕES APRESENTADAS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	43
VII. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA.....	44
A. CONTRATO PROMESSA DE ARRENDAMENTO: DECISÃO DE CONTRATAR, FORMAÇÃO E CELEBRAÇÃO	44
B. PRESTAÇÕES TÍPICAS DE OUTROS CONTRATOS	51
C. (IN)CAPACIDADE DE ENDIVIDAMENTO DO MC.....	55
D. NEGÓCIO SIMULADO E FRAUDE À LEI	55
E. EXECUÇÃO FINANCEIRA PARCIAL DO CONTRATO	58
VIII. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA E SANCIONATÓRIA INDICIADA.....	61
IX. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	70
X. CONCLUSÕES.....	71
XI. DECISÃO	74
Ficha Técnica	76
ANEXO I - MAPA DE INFRAÇÕES FINANCEIRAS INDICIADAS	77
ANEXO II – Bens arrestados e penhorados	78
ANEXO III – Capacidade de endividamento do MC.....	80
ANEXO IV – Respostas apresentadas no exercício do princípio do contraditório.....	82

SIGLAS

Sigla	Denominação
AC.	Acórdão
AMC	Assembleia Municipal de Caminha
CC	Código Civil ¹
CCP	Código dos Contratos Públicos ²
CET	Centro de Exposições Transfronteiriço
CPA	Código do Procedimento Administrativo ³
CMC	Câmara Municipal de Caminha
CRP	Constituição da República Portuguesa ⁴
DA III	Departamento de Auditoria III - Prestação de Contas
DFCARF	Departamento de Fiscalização Concomitante e de Apoio ao Apuramento de Responsabilidades Financeiras
DIAP	Departamento de Investigação e Ação Penal
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DGTC	Direção-Geral do Tribunal de Contas
DR	Diário da República
EOP	Empreitada de Obras Públicas
GE, SA	Green Endogenous, SA
INE	Instituto Nacional de Estatística
LCPA	Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso ⁵
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental ⁶
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas ⁷
MC	Município de Caminha
PCMC	Presidente da Câmara Municipal de Caminha
PIP	Pedido de Informação Prévia

¹ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 47344/66, de 25.11, na sua redação atual.

² Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, republicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31.08, retificado pelas Declarações de Retificação n.ºs 36-A/2017, de 30.10, e 42/2017, de 30.11 (publicadas no DR 1.ª Série, n.ºs 209, de 30.10, e n.º 231/2017, de 30.11, respetivamente), alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 33/2018, de 15.05, e 170/2019, de 04.12, pela Resolução da Assembleia da República n.º 16/2020, de 19.03, retificado pela Declaração de Retificação n.º 25/2021, de 21.07 (publicada no DR, 1.ª Série, n.º 140, de 21.07) e alterado pela Lei n.º 30/2021, de 21.05, retificada pela Declaração de Retificação n.º 25/2021 (publicada no DR, 1.ª Série, n.º 140, de 21.07) e pelos Decretos-Leis n.ºs 78/2022, de 07.11, e 54/2023, de 14.07.

³ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 07.01, e alterado pela Lei n.º 72/2020, de 16.11, e pelo Decreto-Lei n.º 11/2023, de 10.02.

⁴ Aprovada pelo Decreto de 10.04.1976, sucessivamente alterada pelas Leis n.ºs 1/82, de 30.09, 1/89, de 08.07, 1/92, de 25.11, 1/97, de 20.09, 1/2001, de 12.12, 1/2004, de 24.07, e 1/2005, de 12.08.

⁵ Lei n.º 8/2012, de 21.02, alterada pelas Leis n.ºs 20/2012, de 14.05, 64/2012, 66-B/2012, de 31.12, e 22/2015, de 17.03.

⁶ Lei n.º 151/2015, de 11.09, alterada pelas Leis n.ºs 2/2018, de 29.01, 37/2018, de 07.08, 41/2020, de 18.08, e 10-B/2022, de 28.04.

⁷ Lei n.º 98/97, de 26.08, republicada em anexo à Lei 20/2015, de 09.03, por sua vez alterada pelas Leis n.ºs 42/2016, de 28.12, 2/2020, de 31.03, 27-A/2020, de 24.07, 12/2022, de 27.06, e 56/2023, de 06.10.

RFALEI	Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais ⁸
RJAL	Regime Jurídico das Autarquias Locais ⁹
RPIP	Regime Jurídico do Património Imobiliário Público ¹⁰
TdC	Tribunal de Contas
TJUE	Tribunal de Justiça da União Europeia

⁸ Aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 03.09, na sua redação atual.

⁹ Aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12.09, retificada pelas Retificações n.ºs 46-C/2013, de 01.11, e 50-A/2013, de 11.11, alterada pelas Leis n.ºs 25/2015, de 30.03, 69/2015, de 16.07, 7-A/2016, de 30.03, 42/2016, de 28.12, 50/2018, de 16.08, 66/2020, de 04.11 e 24-A/2022, de 23.12, 82/2023, de 29.12, e pelo Decreto-Lei n.º 10/2024, de 08.01.

¹⁰ Decreto-Lei n.º 280/2007, de 06.03, alterado pelas Leis n.ºs 55-A/2010, de 31.12, 64-B/2011, de 30.12, 66-B/2012, de 31.12, pelo Decreto-Lei n.º 36/2013, de 11.03, pelas Leis n.ºs 83-C/2013, de 31.12, e 82-B/2014, de 31.12, pelo Decreto-Lei n.º 38/2023, de 29.05, e pela Lei Orgânica n.º 2/2023, de 18.08.

I. INTRODUÇÃO

A. FUNDAMENTO E OBJETO

1. Por deliberação do Plenário da 1.^a Secção, de 06.12.2022, foi determinada a realização da presente auditoria de conformidade à denominada “*Minuta de contrato promessa de arrendamento de longa duração, para fins não habitacionais, com opção de compra*”, outorgada pelo Município de Caminha (MC) e tendo por objeto o futuro Centro de Exposições Transfronteiriço (CET).
2. A abertura desta ação ocorreu na sequência da difusão de diversas notícias pelos meios de comunicação social, as quais, desde 26.10.2022, davam conta de um alegado pagamento de 300 000,00 €, concretizado em 2020, pelo MC à sociedade “Green Endogenous, SA” (GE, SA, ou promitente senhoria), a título de adiantamento de rendas no âmbito do referido contrato.

B. ÂMBITO, OBJETIVOS E CRITÉRIOS

3. A presente auditoria foi realizada com vista a determinar:
 - A natureza do negócio jurídico (prometido) em causa, independentemente da qualificação que lhe foi conferida pelas partes;
 - Se os procedimentos adotados pelo MC na formação, celebração e execução do contrato, em especial na autorização e efetivação do pagamento, cumpriram as normas aplicáveis em todos os aspetos relevantes;
 - A eventual responsabilidade financeira decorrente de ilegalidades que se viessem a apurar, designadamente do pagamento da quantia de 300 000,00 €, acrescida do IVA, sem qualquer contraprestação.
4. Os critérios normativos relativamente aos quais se procedeu à apreciação foram os seguintes:
 - Código Civil (CC);
 - Código dos Contratos Públicos (CCP) e legislação conexas, incluindo os princípios gerais aplicáveis à formação e execução dos contratos públicos, com particular incidência no princípio da transparência, da concorrência e da prossecução do interesse público;
 - Princípios da boa gestão no exercício da atividade administrativa, designadamente na gestão do património imobiliário, e da equidade intergeracional na assunção de encargos plurianuais;

- Normas financeiras que regem a assunção, autorização e pagamento das despesas públicas;
 - Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL) e Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI);
 - Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).
5. A entidade auditada foi o MC que, na qualidade de promitente arrendatária, outorgou com a sociedade GE, SA, a mencionada “*Minuta de contrato promessa de arrendamento de longa duração, para fins não habitacionais*”, com opção de compra.
6. Saliente-se que, não obstante o MC denominar este instrumento contratual de “*Minuta de contrato promessa de arrendamento de longa duração, para fins não habitacionais*”, não se compreende o motivo para essa designação, uma vez que o mesmo foi efetivamente outorgado (e assinado) pelas partes, pelo que neste relatório será abreviadamente referido por contrato ou contrato promessa.

C. METODOLOGIA

7. A auditoria foi realizada de acordo com as metodologias definidas no Manual de Auditoria do TdC – Princípios Fundamentais e compreendeu as fases de planeamento, de execução, de elaboração do relato, de análise do contraditório e de elaboração do relatório.
8. Procedeu-se à análise de doutrina atinentes e de jurisprudência do TdC e de outras instâncias jurisdicionais, bem como de relatórios deste Tribunal, todos incidentes sobre as matérias também tratadas desta auditoria.
9. Na fase de execução procedeu-se à recolha dos elementos e documentos considerados suficientes e apropriados para estabelecer a cronologia dos factos e a natureza do negócio jurídico em causa, bem como para aferir da conformidade legal da formação e celebração do contrato objeto da auditoria, bem como da autorização e efetivação do pagamento.
10. A obtenção das evidências foi realizada através da solicitação de elementos e esclarecimentos à entidade auditada¹¹, que respondeu atempadamente¹².

¹¹ Em cumprimento de despachos judiciais, de 19.12.2022 e de 21.03.2023, o MC foi notificado para prestar esclarecimentos e remeter diversos documentos (cfr. Ofícios n.ºs 44829/2022, de 20.12 e 8894/2023, de 22.03).

¹² Através dos e-mails de 01.02.2023, 03.02.2023 e de 18.04.2023, registados na Direção-Geral do Tribunal de Contas (DGTC) com os n.ºs 1012/2023, 1117/2023 e 3800/2023, respetivamente.

11. Adicionalmente, recolheu-se informação e documentação sobre a situação financeira da entidade auditada, nos anos económicos de 2020 a 2022, junto da entidade e nos documentos de prestação de contas remetidos para este Tribunal.
12. Do mesmo modo, em 29.12.2023¹³, foi obtida informação e prova documental sobre o estado e os desenvolvimentos das ações judiciais, entretanto, promovidas pelo MC para reaver o valor pago, a título de adiantamento de rendas, no âmbito do contrato promessa, conforme determinado pelo despacho judicial de 25.05.2023¹⁴.
13. Elaborado o relato, foi o mesmo, em cumprimento de despacho judicial de 18.06.2024, e em observância do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 13.º da LOPTC, remetido à CMC, ao atual Presidente da CMC, A... (então, Vereador) ao ex-Presidente da CMC, B..., e à Vereadora C...¹⁵.
14. No exercício do direito do contraditório^{16/17}, A..., B... e C...¹⁸ apresentaram as suas alegações (na qualidade de indiciados responsáveis pelas infrações descritas no capítulo VII, deste relatório), as quais foram tomadas em consideração na elaboração do presente relatório, encontrando-se nele sumariadas ou transcritas¹⁹, sempre que tal se haja revelado pertinente.

II. FACTUALIDADE APURADA

1. Da análise das evidências recolhidas, bem como dos esclarecimentos prestados pelo MC, resulta o apuramento dos factos que se descrevem de seguida.

A. ANTECEDENTES E OUTORGA DO CONTRATO RELATIVO AO CET

2. Em **08.04.2020**, o representante legal da GE, SA, D..., contactou, por e-mail, o então Presidente da CMC (PCMC), B..., solicitando o agendamento para apresentação de um projeto relativo a

¹³ Cfr. e-mails do MC registados com os n.ºs 11630/2023, em 29.12, 3162/2024, em 03.04, 3347 e 3348/2024, ambos em 09.04.

¹⁴ Notificado ao MC através do ofício DFCARF-22318/2023, de 29.05.

¹⁵ Cfr. Ofícios n.ºs 31612/2024, 31613/2024 e 31640/2024, todos de 20.06.

¹⁶ Notificados do relato, os indiciados responsáveis solicitaram a prorrogação de prazo para resposta, o qual foi deferido por despacho judicial de 10.07.2024, por 20 dias.

¹⁷ Após pedido de esclarecimentos solicitados pelos indiciados responsáveis, foram estes notificados, em cumprimento do despacho de 02.09.2024, que o prazo para o exercício de contraditório, que sendo um prazo judicial, se suspendia durante o período de férias.

¹⁸ Ofícios sem referência, remetidos em anexo aos e-mails registados na Direção-Geral do Tribunal de Contas com os n.ºs 7667/2024, de 06.09, 7693/2024, de 09.09, e 7666/2024, de 06.09, respetivamente, bem como pelos CTT, e registados com os n.ºs 7686/2024, de 09.09, e 7748, de 11.09.

¹⁹ As alegações encontram-se digitalizadas em anexo IV ao relatório.

um parque público e a um centro de exposições transfronteiriço, tendo obtido resposta na mesma data, com marcação de reunião para o dia 15.04.2020²⁰.

3. Em **15.04.2020**, na sede do MC, teve lugar a referida apresentação numa sessão onde estiverem presentes, por parte do MC, o PCMC e diversos técnicos²¹ e, por parte da GE, SA, D... e o Diretor Financeiro, E....
4. Posteriormente, em **04.05.2020**, **23.07.2020** e **25.08.2020**, foram realizadas reuniões com vista à *“negociação do projeto”*, com a presença do então Vice-Presidente da CMC, F... (e Vereador do Pelouro de Urbanismo), diversos técnicos do MC, D..., E...²² e G...²³, *“cidadão espanhol proprietário dos terrenos, com potencial interesse para o projeto”*.
5. O negócio proposto pela GE, SA, naquelas reuniões, foi apresentado como se segue:
 - i. A GE, SA *“adquiriria prédios em montante e com a área suficiente para a construção de um CET (um pavilhão multiusos, com diversas valências), bem como de um Parque Público”* e *“Após a aquisição executaria a obra de construção civil tendente à implementação daquele CET, nos mencionados terrenos”*.
 - ii. Logo que *“concluída a obra”* a GE, SA *“daria de arrendamento ao Município o referido CET, pelo período de 25 anos, contra o pagamento de uma renda anual de montante equivalente a € 300.000,00 (trezentos mil euros), com opção de compra no final do contrato”*.
 - iii. *“Estas condições (e outras mais específicas), seriam vertidas num contrato promessa de arrendamento a outorgar com o Município de Caminha, pelo valor de renda e prazo mencionados no ponto anterior, obrigando-se este a antecipar àquela o montante equivalente à renda do 25º ano, ou seja, € 300.000,00 (trezentos mil euros) acrescido de IVA à taxa legal em vigor, que ascenderia ao montante de € 69.000,00 (...)”*.
6. Para demonstrar ao MC que era detentora das habilitações e da capacidade financeira para executar o negócio, a GE, SA comunicou *“(...) por intermédio do seu representante legal, (...), e de outros colaboradores [ao MC] (...) quer por intermédio do seu Presidente, (...), quer por intermédio dos restantes Vereadores, em reunião do executivo municipal, quer por intermédio dos membros da Assembleia Municipal, em reunião para o efeito), que a GREEN*

²⁰ Cfr. Ofício denominado *“Resposta Tribunal de Contas”*, de 30.01.2023.

²¹ Não identificados nominalmente no mencionado ofício do MC.

²² Apenas esteve presente na reunião de 04.05.2020.

²³ Apenas esteve presente na reunião de 25.08.2020.

ENDOGENOUS era uma sociedade comercial integrada num grupo económico e empresarial internacional, denominado GREENFIELD CAPITAL” e [que o mesmo] (...) detinha mais de 1.2 mil milhões de euros de ativos financeiros, distribuídos por diversos setores (...), entre os quais “(...) Aeroportos, Portos Ferrovia e Rodovia; (...) Água, Ambientes e Economia Circular; (...) Áreas de localização empresarial e Clusters; (...) Energia e Redes de Distribuição de Energia; (...) Fusões & Aquisições de Empresas Industriais; (...) Infraestruturas e serviços de telecomunicações; (...) Redes de Transporte & Logística Integradas.” E, ainda, que este grupo detinha “(...) participações em empresas e investimentos de renome mundial (...)” que exemplificou, Radisson, Park Plaza, Nordstream, AFD–Agence Française de Developpement, KFW (Banco estatal alemão)”²⁴.

7. Em **07.09.2020**, foi enviada pela GE, SA ao MC, através de e-mail de D..., dirigido ao PCMC, diversa documentação conexa com o projeto apresentado, designadamente cronograma para concretização do CET, minuta do contrato promessa de arrendamento para fins não habitacionais, minuta de protocolo para o Fundo Regional de Investimento, memória descritiva do CET, “*Estudo de avaliação custo/benefício do CET*”²⁵ e um parecer jurídico do Professor Doutor H..., Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra^{26/27}.
8. O “*Estudo de avaliação custo/benefício do CET*” continha considerações nomeadamente sobre o “*Perfil Sócio-Demográfico*”, o “*Impacto dos Grandes Eventos no Turismo*”, o “*Impacto do CET na Despesa Municipal*” e o “*Impacto do CET na Economia Local*”.
9. Concretamente sobre o “*Impacto do CET na Despesa Municipal*”, mencionava-se neste mesmo estudo que a análise teve “*(...) como pressuposto, o investimento total estimado em 7.977.461,28 Euros (...)*” e que o cálculo da renda mensal a pagar pelo MC se baseou no seguinte:

“Para efeitos de estimação da Renda Mensal em função daquilo que são as práticas atuais para este tipo de empreendimentos, foram coligidos os Benchmarks existentes no mercado.

²⁴ Informações estas, que de acordo com o MC, foram transmitidas “*publicamente, nas reuniões do executivo de 21 de setembro de 2020 e da Assembleia Municipal de 2[5] de setembro de 2020*”. Cfr. Ofício de resposta, de 30.01.2023.

²⁵ Alegadamente elaborado pela empresa MONERIS, em 19.03.2020. Nos 2 carimbos apostos no documento, num deles indica-se “*Elaborado por Moneris – Rubrica Apurada, Lda, com o NIPC 514 897066, Rua das Freiras, Edifício Santa Clara, n.º 5, 5300-326, Vinhais*” e no outro “*Subscrito por (...)*” - Cfr. Doc. 8, em anexo ao citado ofício de resposta.

²⁶ Cfr. Doc. 6, em anexo ao ofício de resposta, de 30.01.2023.

²⁷ Cfr. Ofício de resposta, de 30.01.2023.

Uma vez que existem diversas metodologias de aferição da Yield, foram apresentadas taxas simplificadas, correspondentes à prática corrente na subscrição de instrumentos financeiros como os Fundos de Investimento Imobiliário ou na intermediação de projetos de investimento por parte de agentes imobiliários. Com base nestes pressupostos, foi estimada a Yield de 5.00% por ano como o Mínimo do Mercado na União Europeia (UE), a Yield de 7.00% por ano como a Referência do Mercado na UE e a Yield de 3.76% por ano como a Renda do CET. Por motivos de moderação e considerando o princípio da prudência, adotou-se como referência a Yield de 3.76%, correspondente “grosso modo” a 74 da Yield mínima do mercado da UE (i.e., 5.00%) e manifestamente inferior à média das Obrigações do Tesouro (OT) a 10 anos dos últimos 5 anos (i.e., cerca de 3.82%), período considerado de estabilização, após a crise vivenciada. Por prudência e considerando as tendências do mercado, utilizou-se como taxas de referência, o coeficiente de atualização das rendas publicado em Diário da República, em vigor para 2020. Importa salientar que, considerando o princípio da prudência, na análise efetuada não se ponderou a capacidade do CET, em potenciar o número e tipo de eventos a realizar anualmente, com a consequente poupança para o Município de Caminha, no aluguer de infraestruturas temporárias, tais como tendas e palcos. O CET torna possível uma agenda cultural sustentável, fruto da capacidade instalada (i.e., 2,600 a 5,500 espectadores) e da possibilidade de organizar eventos 365 dias por ano.”

10. Quanto ao mencionado parecer jurídico elaborado pelo Professor Doutor H..., datado de 08.12.2019 (antes do 1.º contacto da GE, SA com o MC o qual só terá ocorrido em 08.04.2020), versava sobre a pretensão de um município (não identificado) de proceder à abertura de um procedimento concursal tendo em vista a seleção de operadores económicos para executarem tarefas de conceção, construção e exploração de um imóvel, tipo CET, cedendo o município o terreno, em regime de direito de superfície, pelo prazo de 50 anos. Paralelamente, as partes outorgariam um contrato de arrendamento, ficando o município com a fruição do imóvel a construir (CET), em regime de propriedade superficiária, pelo prazo de 25 anos.

Como se refere no parecer:

“No essencial, está em causa, por parte do contraente privado, a responsabilidade pela conceção e elaboração de todos os projetos necessários à edificação do imóvel e pelo financiamento integral de todas as operações e, em contrapartida, o direito de proceder à respetiva exploração, acompanhada da atribuição do direito de superfície. (...)

Do lado do Município verifica-se a conservação da propriedade do imóvel, através da respetiva reversão para a esfera pública findo o direito de superfície, bem como a possibilidade de intervenção para, durante a vigência deste direito, salvaguardar, plenamente a todo o momento, os interesses públicos municipais.

Tendo em conta esta configuração é solicitada a nossa análise, no sentido de saber se, com tal configuração, o contrato está, ou não, sujeito a fiscalização prévia junto do Tribunal de Contas”.

11. Em **15.09.2020**, realizou-se nova reunião de negociação do projeto, com D..., o então Vice-Presidente da CMC, F... (e Vereador do Pelouro de Urbanismo) e com técnicos colaboradores da promitente-arrendatária²⁸.
12. Em **16.09.2020**, o então PCMC proferiu um “*despacho/proposta*” a apresentar nas reuniões seguintes da CMC e da Assembleia Municipal (AMC), mencionando que, “*(...) depois de meses de negociações, o concelho de Caminha tem a possibilidade de receber no seu território (...) um investimento privado superior a 8 milhões de euros (...). (...) tendo presente que estamos, nesta fase, perante um contrato promessa de arrendamento para fins não habitacionais, estando a concretização do contrato principal dependente da aquisição de terrenos, do licenciamento devido e da construção do edificado;*

Tendo em consideração que o Município de Caminha, pode, a todo o tempo, concretizado que for o contrato principal, concessionar ou subarrendar o espaço a entidade terceira podendo esta assumir, no todo ou em parte, os custos inerentes ao pagamento da renda estabelecida ou dos seus custos de financiamento.

Proponho que a presente minuta do contrato (...) seja remetida, para aprovação, para a próxima Reunião de Câmara, de modo a que seja submetida a próxima Assembleia Municipal.”²⁹

13. Em reunião de **21.09.2020**, o executivo camarário aprovou, por maioria³⁰, a “**Minuta de contrato promessa de arrendamento para fins não habitacionais**”, a qual também foi aprovada,

²⁸ *Idem.*

²⁹ Cfr. Doc. 9, em anexo ao citado ofício de resposta.

³⁰ Com quatro (4) votos a favor do então PCMC, B... e dos Vereadores F..., C... e A... e três (3) votos contra dos vereadores..., K... e L... - Cfr. Ata n.º 18/20 (Doc. 2) e Doc. n.º 4 (gravação áudio da reunião camarária), em anexo ao citado ofício de resposta.

por maioria, em reunião de 25.09.2020, da AMC³¹, atenta a opção de compra do imóvel a construir.

14. Nestas reuniões esteve presente D... que transmitiu as informações relativas à GE, SA, e apresentou as potencialidades decorrentes da disponibilização de uma infraestrutura com as características do CET a construir.
15. Na reunião da AMC estiveram também presentes os juristas, Professor H e M..., que sustentaram a legalidade do negócio e a dispensa de fiscalização prévia pelo TdC.
16. Nesta reunião da AMC, de 25.09.2020, foi questionada, por alguns dos membros presentes, a falta de capacidade financeira do Município para assumir a despesa decorrente do referido contrato, argumentando-se, em síntese que:
 - i. O referido contrato não foi acompanhado de *“qualquer estudo de impacto financeiro nas contas municipais e face à situação financeira da Câmara de Caminha tinha que vir obrigatoriamente”*;
 - ii. Já *“(...) no início deste ano pediu-se um saneamento financeiro, vulgo troika, ao fim de 7 anos de gestão socialista”*;
 - iii. Face à situação financeira da CMC, *“(...) o Sr. Presidente disse que tinha de aumentar a tarifa da água e aumentar para o máximo as taxas de IMI e IRS por graves dificuldades financeiras”*;
 - iv. Não foi efetuada *“(...) nenhuma explanação relativa à cabimentação orçamental da despesa a realizar por conta do contrato de promessa de arrendamento, nenhuma alteração prévia do Plano Plurianual de Investimentos com a abertura da respetiva rubrica, atos obrigatórios, uma vez que estamos a comprometer o executivo a despesa pública avultada que ultrapassa o exercício (...)”*;
 - v. Não foi anexado ao contrato em apreço *“(...) qualquer estudo de impacto financeiro municipal”*, sendo que o único estudo apresentado à CMC foi solicitado pelo próprio promotor (a GE, SA) *“(...) e que, em termos comparativos, frisa sempre o centro de exposições de Viseu, esquecendo-se de falar de Viana de Castelo ou do CET de Arcos de Valdevez”*; acresce que este estudo foi feito para o Município da Guarda *“(...) e o contrato*

³¹ Com vinte e dois (22) votos a favor, cinco (5) contra e oito (8) abstenções - Cfr. Ata 18/17-21 (Doc. 3) e Doc. n.º 5 (Registo Vídeio da reunião da AMC), em anexo ao citado ofício de resposta.

de arrendamento (...) sustenta-se no seu conteúdo, por um preceituado legal que não se adapta à realidade do mesmo”;

- vi. Estava em causa a aprovação de um contrato de promessa de arrendamento “(...) sem saber o que é, quem vai construir, onde está o projeto, quanto vai efetivamente custar”.*
- vii. Pelo que, não obstante a GE, SA ter orçamentado a despesa em “7,9 milhões de euros” com o pagamento de rendas pela CMC no montante global de “7,5 milhões de euros ao fim de 25 anos (...)” acrescem “(...) a estes valores a luz, água, funcionários, logística para eventos, contratação de artistas ou empresas sectoriais e afins”;*
- viii. O MC ficava vinculado a 25 anos de pagamento de rendas, sujeitas a atualização anual, sem possibilidade de denunciar o contrato durante esse período.*

A estes argumentos, o então PCMC contra-argumentou no sentido de que:

- ix. As cobranças das taxas urbanísticas iriam permitir “que no próximo ano se tudo correr bem, financie o primeiro ano de renda e ainda se ficar com alguma margem para gerir tesouraria, isto crescendo ao imposto que irá ser pago pela compra do terreno de 33 mil metros quadrados”;*
 - x. Não havia falta de cabimentação orçamental “(...) pois não se vai pagar nenhuma renda este ano, ainda não se aprovou o orçamento do próximo ano, e aí é que estará a primeira renda que é antecipada”.*
 - xi. Havia um estudo de impacto financeiro onde eram salientados os custos inerentes, tendo entendido a CMC que “(...) este projeto tem capacidade para dar lucro ao município, mas está preparado para que dê zero ao município (...)”;*
 - xii. No ano corrente não “se vai pagar nenhuma renda” por conta do referido contrato de arrendamento, sendo que em 2019 foram equilibradas as contas do município, designadamente com o pagamento das dívidas assumidas pela autarquia; no ano de 2019, a CMC não fez investimentos e já liquidou o empréstimo do Plano de Regularização Extraordinário de Dívidas contraído para pagar as dívidas a fornecedores. Também face aos 3 empréstimos contraídos pelo MC, “(...) em 2025 vai deixar de pagar estes empréstimos, que todos juntos perfazem o valor de 147 mil euros (...)”.*
17. Na sequência da aprovação da proposta, em **12.10.2020**, foi outorgada a designada **“Minuta do contrato promessa de arrendamento para fins não habitacionais”**, assinada, em

representação do MC, pelo então Presidente da CMC, B..., e da Sociedade GE, SA, pelo Administrador, D...³².

B. A PROMITENTE SENHORIA

18. A GE, SA, é uma sociedade anónima, constituída em **14.02.2020**, com o capital social de 50 000,00 € e objeto social de “*Compra e venda de imóveis e revenda dos adquiridos para o mesmo fim. Arrendamento de bens imobiliários. Administração e gestão de bens imóveis ou por conta de outrem. Administração de condomínios. Promoção imobiliária*”, dispendo de um administrador único, D..., e sede na Rua 31 de Janeiro, n.º 163.º - 3.º traseiras, no Porto³³.
19. Em **01.06.2020**, o objeto social da sociedade foi ampliado, passando a incluir também a “*Gestão e exploração de estabelecimentos hoteleiros com e sem alojamento e com e sem restaurante. Gestão e exploração de estabelecimentos de apoio social, cuidados de curto, médio e longo prazo e cuidados continuados integrados, com e sem internamento, para pessoas menores e maiores com e sem deficiência e com e sem doença do foro mental; gestão e exploração de estabelecimentos de saúde humana com e sem internamento; gestão e exploração de atividades de apoio social para pessoas idosas, com e sem alojamento*”³⁴.
20. Em **01.09.2021**, o objeto social sofreu nova alteração, tendo passado a contemplar uma atividade comercial distinta da inicialmente registada (em 14.02.2020): “*Organização de feiras, congressos e outros eventos similares. Atividades das artes do espetáculo. Restaurantes incluindo atividades de restauração em meios móveis e fornecimento de refeições para eventos. Gestão de instalações desportivas. Exploração de salas de espetáculos e atividades conexas*”³⁵.
21. No que respeita à empresa “Greenfield Capital”, referida por D... nas mencionadas reuniões como um “*grupo económico*” ao qual a GE, SA pertenceria, verificou-se que se encontrava registada como uma sociedade anónima de capital de risco, constituída em 01.08.2021, com sede na mesma morada da GE, SA, e capital social de 125 000,00 €, sendo o conselho de administração constituído por D... e por N... e tendo por objeto social, designadamente, a realização de investimentos em capital de risco, a gestão de fundos de capital de risco e a prestação de serviços de assistência à gestão técnica, financeira, administrativa e comercial, a

³² Conforme já referido, indevidamente designado por minuta. Doc. n.º 7, em anexo ao ofício de resposta, de 30.01.2023.

³³ AP 61/20200214- Cfr. Certidão Permanente (Doc. n.º 14, em anexo ao ofício de resposta, de 30.01.2023).

³⁴ AP 32/20200601- Cfr. Certidão Permanente (Doc. n.º 14, em anexo ao ofício de resposta, de 30.01.2023).

³⁵ AP 90/20210901- Cfr. Certidão Permanente (Doc. n.º 14, em anexo ao ofício de resposta, de 30.01.2023).

realização de estudos de viabilidade, investimento e financiamento e a prestação de serviços de prospeção de interessados na realização de investimentos³⁶.

C. O CLAUSULADO DO CONTRATO

No contrato promessa em apreço consta o seguinte:

22. Como **considerandos**, “(...) o parecer jurídico emitido, na matéria, pelo Professor (...), fundamentando o mesmo, legalmente, a estratégia de atuação prosseguida, com a celebração do presente contrato” e que constitui “obrigação do Promitente Arrendatário, o Município de Caminha, tomar de arrendamento, nas condições vertidas, no presente contrato-promessa de arrendamento para fins não habitacionais, o Centro de Exposições Transfronteiriço (CET), sendo certo que o contrato definitivo de arrendamento, deverá ser outorgado, em simultâneo, com a emissão, pelo Município de Caminha, da autorização de utilização, do referido centro.”
 23. A GE, SA (segunda outorgante e promitente senhoria) promete dar de arrendamento ao MC (primeira outorgante e promitente arrendatário) e este compromete-se a tomar de arrendamento o CET, “edifício cuja conceção, construção e equipamento, constituem obrigações da segunda outorgante, a suas expensas” – **cláusula 1.ª, n.º 1.**
 24. Este arrendamento destina-se a fins não habitacionais e tem por “objeto o edifício e os arranjos exteriores, a construir e a equipar” pela GE, SA, “destinados ao CET, nomeadamente a zona física principal do respetivo edifício, as zonas ajardinadas, a zona de estacionamento, as zonas complementares e os acessos internos” – **cláusula 1.ª, n.º 2.**
 25. O contrato definitivo de arrendamento “(...) produz efeitos, a partir da emissão da autorização de utilização (...) e é celebrado pelo prazo de 25 anos, renovando-se automaticamente, no seu termo, por sucessivos períodos de 25 anos” – **cláusula 2.ª.**
 26. O MC fica obrigado a pagar à GE, SA, uma renda mensal no montante de 25 000,00 €, atualizada anualmente de acordo com o coeficiente apurado pelo INE, devendo o pagamento da primeira renda ocorrer no ato de celebração do contrato de arrendamento definitivo.
- No prazo de 150 dias, após a celebração deste contrato promessa, o MC fica obrigado a pagar à promitente senhoria a quantia de 300 000,00 € (acrescida de IVA, no montante de 69 000,00 €), a “título de adiantamento”, o qual corresponde aos últimos doze meses do 25.º ano e último ano de arrendamento – **cláusula 3.ª, n.ºs 1 e 4.**

³⁶ Cfr. AP. 7/20210801 – Publicações de atos societários, Ministério da Justiça.

27. A GE, SA compromete-se, designadamente, a adquirir, por escritura pública, no prazo de 190 dias a contar da celebração do contrato promessa (até maio de 2021), um conjunto de prédios denominado por “*Quinta do Corgo*” (identificados em anexo ao contrato), a “*assumir a materialização do interesse público, consubstanciado na conceção, construção e equipamento, a suas, exclusivas, expensas, do “CET”, que deverão ser implementadas, no âmbito do respetivo, conjunto de prédios (...)*”, a elaborar e apresentar junto dos serviços técnicos do MC o projeto de arquitetura, no prazo máximo de 90 dias após a outorga da escritura definitiva (de aquisição dos terrenos), a executar/concluir a obra de construção e a equipar o CET, no prazo de 500 dias após a emissão de licença de construção ou da apresentação de comunicação prévia e a requerer a emissão de licença de utilização no prazo de 8 dias a partir da conclusão das obras - **cláusula 4.^a, n.º 1.**
28. Por outro lado, o MC assume as obrigações de tomar de arrendamento para fins não habitacionais, nas condições indicadas no contrato promessa, o CET, e conceder a necessária prioridade técnica e administrativa, com vista à célere tramitação do processo administrativo, tendo em vista a aprovação urbanística do mesmo e a emissão da autorização de utilização, nos termos legais - **cláusula 4.^a, n.º 2.**
29. O MC constitui-se também na obrigação de efetuar “*(...) os trabalhos e/ou obras de conservação, manutenção e reparação*” do CET, durante a execução do contrato de arrendamento, “*incluindo o edifício e arranjos exteriores, nomeadamente, zona física principal do respetivo edifício, zonas ajardinadas, zona de estacionamento, zonas complementares e acessos*” – **cláusula 5.^a.**
30. O contrato em apreço pode cessar os seus efeitos “*(...) nos seguintes casos e/ou situações (...)* por acordo das partes; (...) *por denúncia; (...)* por resolução; (...) *por oposição à renovação*” – **cláusula 6.^a.**
31. “*As partes podem, a qualquer momento, acordar a revogação do contrato de arrendamento para fins não habitacionais, definindo, para o efeito, os seus termos e condições*” – **cláusula 7.^a.**
32. Qualquer uma das partes pode resolver o contrato, nos termos gerais de direito, com fundamento no incumprimento da outra parte, desde que esse incumprimento, pela sua gravidade ou consequências, torne inexigível, à outra parte, a manutenção do arrendamento – **cláusula 8.^a.**

33. A denúncia do contrato “(...) não poderá ocorrer, por qualquer das partes, antes de decorrido o primeiro ciclo de vigência do contrato definitivo de arrendamento para fins não habitacionais, e correspondente a um período mínimo de 25 anos contados desde a data da sua celebração” - **cláusula 9.^a**.
34. O MC garante a adequada conservação e manutenção do CET, ao longo de todo o contrato de arrendamento – **cláusula 10.^a**.
35. O referido contrato promessa consagra uma cláusula de opção de compra a favor do MC, a efetivar no prazo de 180 dias antes do termo de vigência do contrato definitivo de arrendamento.
36. O valor de aquisição será determinado por avaliação patrimonial a realizar no momento do exercício do direito de compra, por perito de lista oficial e “(...) não poderá, em nenhuma circunstância, ser superior a 100.000,00 Euros” – **cláusula 11.^a**.

D. O CUSTO/IMPACTO FINANCEIRO DO CONTRATO

37. A celebração do prometido negócio jurídico pelo MC teria um impacto financeiro para a autarquia de 7 500 000,00 €³⁷, a título de pagamento de rendas (sem contabilização do coeficiente de atualização anual).
38. A este montante, para além da atualização anual das rendas, acresceriam os custos das benfeitorias necessárias durante a execução do contrato, cuja responsabilidade incumbia contratualmente ao MC, e o pagamento do valor residual aquando do exercício da opção de compra pelo Município com o limite máximo de 100 000,00 €.
39. O MC estimou que o negócio jurídico acarretaria um custo global de 7 977 461,28 €, ao longo da execução do contrato³⁸.

³⁷ 25 000,00 € x 12 (meses) x 25 (anos) = 7 500 000,00 €.

³⁸ V. “Impacto do CET na Despesa Municipal” do “Estudo de avaliação custo/benefício do CET”, referido nos pontos 7,8 e 9 supra do presente Capítulo.

E. A EXECUÇÃO DO CONTRATO

40. Após a celebração do contrato promessa em apreço, foram, ainda, realizadas várias reuniões, incluindo a deslocação ao local de construção do CET, entre 03.11.2020 e 23.12.2021, tendo estado presentes, D..., na qualidade de representante legal da GE, SA e seus colaboradores, O... Presidente da Escola Galecia, o então Vice-Presidente do Município, F... (e Vereador do Pelouro de Urbanismo), o Vereador A... (atual PCMC) e M..., jurista e dirigente da Câmara Municipal de Viseu e alguns colaboradores do MC³⁹.

✚ Pagamento antecipado de um ano de rendas pelo MC

41. O MC deu execução à cláusula 3.^a, n.º 4, do contrato promessa. Assim,

42. Em 11.03.2021, a GE, SA, emitiu a fatura FA 202/21, no montante de 369 000,00 € (com IVA incluído), a qual foi entregue ao MC juntamente com a certidão permanente da sociedade e a certidão de não dívida à Autoridade Tributária (datada de 10.03.2021)⁴⁰.

43. Em 16.03.2021, o então PCMC, B..., exarou despacho naquela fatura, autorizando o pagamento, no montante de 369.000,00 €, via “*confirming*”^{41/42} e chamando a atenção para a questão do IVA que era dedutível a 100%, não constituindo, assim, um custo para o MC.

44. Em 19.03.2021, foi emitida proposta de cabimento, com referência ao compromisso n.º 479/2021 (e respetivos saldos) e requisição externa de despesa com base no cabimento orçamental (documentos extraídos do sistema informático e não assinados)⁴³.

45. Em 23.03.2021, foi emitida ordem de pagamento do “*confirming*” pelo Banco Santander⁴⁴.

46. Em 15.06.2021, foi “*liquidado (...) à entidade bancária*” o valor de 369 000,00 €⁴⁵, conforme carimbo de “PAGO” aposto na Ordem de Pagamento n.º 1706, de 15.05.2021.

47. Esta despesa encontrava-se prevista no Orçamento e Plano Orçamental Plurianual do MC, para o ano de 2021, na rubrica n.º 020204 e na designação de “*Locação de edifícios*”, com uma dotação de 675 705,00 €⁴⁶.

³⁹ P... e Q..., arquitetos, e R..., engenheira – cfr. ofício de 30.01.2023.

⁴⁰ Cfr. Ofício de resposta, de 30.01.2023 e Doc. n.º 11, em anexo.

⁴¹ Serviço de gestão de tesouraria disponibilizado pelas instituições financeiras (no caso, o Banco Santander), em que a entidade transfere para a instituição financeira a gestão dos seus pagamentos e em que esta fica responsável por pagar as dívidas da entidade, adiantando o pagamento aos seus credores.

⁴² Cfr. Doc. n.º 11, em anexo ao ofício de resposta, de 30.01.2023.

⁴³ Cfr. Doc. n.º 25, em anexo ao ofício de resposta, de 30.01.2023.

⁴⁴ Cfr. Doc. n.º 11, em anexo ao ofício de resposta, de 30.01.2023.

⁴⁵ Cfr. Ofício de resposta, de 30.01.2023 e Doc. n.º 11, em anexo.

⁴⁶ Cfr. Doc. n.º 26, em anexo ao ofício de resposta, de 30.01.2023.

✚ Incumprimento, pela GE, SA, da obrigação de adquirir os terrenos para edificação do CET

48. Por força da cláusula 4.^a da minuta do contrato promessa (e respetivo anexo I), a GE, SA estava obrigada a adquirir *“um conjunto de prédios” denominado “Quinta do Corgo”, “em montante e com a área suficiente para a construção de um CET (vulgo, um pavilhão multiusos, com diversas valências), bem como de um Parque Público”,* dispendo de 190 dias, a contar da outorga daquele contrato, para apresentar a respetiva escritura de compra e venda (tal prazo terminou em 22.03.2021, uma vez que a celebração do contrato promessa ocorreu em 12.10.2020).
49. Em 10.03.2021, a GE, SA apresentou, nos serviços técnicos da CMC, um pedido de informação prévia (PIP) para a *“realização de operação urbanística que envolve a construção do CET”,* nos terrenos da denominada *“Quinta do Corgo”*⁴⁷ - Rua do Corgo, Caminha e Vilarelho, sobre o qual foi emitida decisão favorável, em 07.10.2021⁴⁸.
50. Ainda, de acordo com o mencionado pelo MC, *“Em data que não se consegue precisar, mas algures entre março de 2021 e agosto de 2022”,* D... terá informado verbalmente que não conseguiria adquirir os terrenos da Quinta do Corgo, por problemas ocorridos com os respetivos herdeiros, o que constituía uma *“Situação fática que, nos estritos termos contratuais, impediria a construção do CET naquele local e a execução plena do contrato, nos termos do clausulado em vigor”.*
51. A propósito, referiu, ainda, a autarquia que *“mantendo a intenção de levar o negócio por diante, D... transmitiu ao Município de Caminha que iria adquirir terrenos para o efeito na denominada “Zona Industrial de Vilar de Mouros” (freguesias de Vilar de Mouros e Argela).”* E que, para o efeito, *“Apenas necessitava de mais algum tempo e, também, de submeter um PIP para a construção do CET, agora naquele local.”*
52. Perante esta proposta, e *“Mantendo a intenção de levar este negócio por diante, na perspetiva do interesse público subjacente a um negócio desta natureza e dimensão, o Município de Caminha decidiu que seria do seu interesse a construção do CET, ainda que em local diverso, ficando acordado que a GREEN ENDOGENOUS iria adquirir esses terrenos e dar entrada do PIP respetivo.”*⁴⁹

⁴⁷ Onde se incluía *“(…) um pavilhão multiusos (….) um parque (….) edifício identificado como equipamento e cafeteria (….) um conjunto alargado de obras de urbanização com vista ao apoio/acessibilidade às novas áreas a urbanizar”.* Cfr. Doc. n.º 10, em anexo ao ofício de resposta, de 30.01.2023).

⁴⁸ Por despacho de 07.10.2021, do (atual) PCMC, A...

⁴⁹ Cfr. Ofício resposta, de 30.01.2023.

53. O MC referiu, também, que no decurso desta (re)negociação contratual, as partes outorgantes terão acordado que *“(...) após decisão final sobre o PIP atrás mencionado, dependendo do sentido da mesma, seria feita uma de duas coisas:*

a. Em caso de decisão desfavorável procedia-se à rescisão contratual, com a consequente devolução das quantias adiantadas;

b. Em caso de decisão favorável procedia-se à outorga de aditamento ao contrato em vigor, prevendo a deslocalização do CET para aqueles terrenos e revendo os prazos iniciais.”⁵⁰

54. Assim, em **07.09.2022**, a GE, SA apresentou (novo) PIP para o *“Projeto de Loteamento Empresarial a construir na Unidade operativa de Planeamento e Gestão de Argela-Caminha”* (cfr. Memória Descritiva e Justificativa de Operação de Loteamento)^{51/52/53}.

55. Este PIP mereceu decisão desfavorável, por despacho, de **06.12.2022**, do atual PCMC, A..., notificada à GE, SA, por carta registada com aviso de receção, referência 4615/22, em 09.12.2022⁵⁴.

56. Já com o surgimento de uma notícia publicada no jornal Público (**26.10.2022**), onde se *“levantava suspeitas acerca do contrato a que vimos fazendo referência”* o (atual) Presidente do Município, A..., *“Contactou o Prof. Doutor H... e o Dr. M..., com vista a, mais uma vez, confirmar os contornos jurídicos do contrato que havia sido outorgado”⁵⁵.*

57. Em **01.11.2022**, via e-mail, o Prof. Doutor H..., reafirmou a posição anteriormente assumida (quer as declarações prestadas na Assembleia Municipal de 25.09.2020, quer no seu parecer de 08.12.2019), designadamente *“(...) a exclusão do contrato de arrendamento do Código dos Contratos Públicos e isenção de visto prévio pelo Tribunal de Contas”. E que “por expressa determinação legal, os contratos de arrendamento de bens imóveis encontram-se excluídos do âmbito de aplicação do Código dos Contratos Públicos (artigo 4.º, n.º 2, alínea c)). E em Caminha está apenas em causa o arredamento de bens imóveis (...)”.*

⁵⁰ Cfr. Ofício resposta, de 30.01.2023.

⁵¹ Registado na Divisão de Urbanismo, Planeamento, Obras e Edifícios como Requerimento n.º 2073/22, de 07.09.2022, Processo n.º 436/2022 (Doc. n.º 12, em anexo ao ofício de resposta, de 30.01.2023), embora no ofício de resposta se refira “em agosto de 2022”.

⁵² Cfr. Ofício resposta, de 30.01.2023.

⁵³ Local para onde a GE, SA estaria, também, a projetar um *“Conceito de Parque Tecnológico/Industrial”*.

⁵⁴ Cfr. Doc. n.º 21, em anexo ao ofício de resposta de 30.01.2023.

⁵⁵ Cfr. Ofício resposta, de 30.01.2023.

58. Ainda na sequência da referida notícia, o PCMC, A..., “contactou o promotor do CET, a GREEN ENDOGENOUS, por intermédio do D...” ao que este, por e-mail, de 02.11.2022 manifestou a intenção de manter o projeto, propondo para tal ao MC a prestação de “uma de duas garantias ao Município, à escolha do Presidente”, designadamente “seguro caução ou garantia autónoma à 1.ª solicitação, ambas de valor igual ao adiantamento que havia sido feito na execução do contrato em vigor”. Mais informando a autarquia de que “tinham sido adquiridos 33 terrenos com a área de 103.411,24 m2, colocando-os à disposição para sobre eles constituir uma hipoteca voluntária a favor do Município”.

Juntamente com esta proposta foi remetida diversa documentação, designadamente, certidão permanente da GE, SA⁵⁶, cópia do passaporte de D..., brochura do Parque de Ciência e Tecnologia de Caminha (no qual se inclui o CET), extrato bancário (BPI) da sociedade comercial GREENFIELD SGPS – UNIPessoal, LDA (de onde resultava que esta entidade possuiria ativos financeiros superiores a 800 000,00 €).

59. Em resposta, o MC por carta com a referência 54/GAP, de 04.11.2022, comunicou que aceitava “(...) qualquer uma das garantias sugeridas (...) seguro caução ou garantia bancária à 1.ª solicitação, de montante equivalente ao adiantado pela Câmara Municipal”⁵⁷.

60. Ainda, de acordo com os esclarecimentos prestados a este Tribunal, o MC terá encetado “um conjunto de negociações com D..., no sentido de serem prestadas as garantias oferecidas, bem como de análise da documentação fornecida”, tendo sido solicitados “os documentos comprovativos da aquisição daqueles terrenos (registos prediais e respetivas escrituras públicas)” e “(...) a emissão urgente das garantias.”

Mais refere o Município que “Os contactos que foram sendo feitos nos dias seguintes culminaram com uma reunião presencial, em que participaram o Presidente do Município, os seus mandatários, D... e E..., diretor financeiro da GREEN ENDOGENOUS, que decorreu no escritório dos mandatários do Município (...) em 13 de novembro de 2022”.

61. Nessa reunião realizada em 13.11.2022, foi “(...) transmitido por D... (...) que (...) Não seria possível entregar nenhuma das duas garantias oferecidas. Propondo, em alternativa, à autarquia “a hipoteca dos terrenos adquiridos pela GREEN ENDOGENOUS (não obstante continuar a afirmar nessa reunião que havia adquirido 33, a verdade é que apenas entregou

⁵⁶ Já com o registo da última alteração ao objeto social da GE, SA (01.06.2020 e em 01.09.2021).

⁵⁷ Cfr. Doc. n.º 15, em anexo ao citado ofício de resposta.

documentação, ainda que não conclusiva, respeitante a 5)” e “a devolução da quantia adiantada pelo Município em prestações.”

62. Ainda, segundo a autarquia, *“(…) D... transmitiu aos presentes, também, que alguns dos terrenos possuem já uma penhora da Autoridade Tributária, por falta de pagamento de impostos.” “A reunião terminou com o Presidente do Município a solicitar a D... que rapidamente procedesse à devolução das quantias adiantadas, ou prestasse as garantias oferecidas, sob pena de ter que proceder à tramitação necessária para a resolução do contrato, em virtude de este ter faltado à sua palavra, comprometendo o negócio.”*

Por último, refere o MC, *“não mais D..., a GREEN ENDOGENOUS, ou alguém em seu nome, voltou a contactar o Município”*⁵⁸.

F. RESOLUÇÃO DO CONTRATO PROMOVIDA PELO MC

63. Em 16.11.2022, *“Esgotada a via negocial e atentos os novos factos que chegaram ao seu conhecimento, bem como todas as incongruências (...)”, a falta de prestação de garantias pela promitente senhoria e “nem sequer demonstrado ter adquirido a esmagadora maioria dos 33 prédios (...)”, a CMC deliberou “(...) por unanimidade (...) iniciar os procedimentos tendentes à resolução do contrato-promessa de arrendamento para fins não habitacionais.”*⁵⁹

64. Em 18.11.2022, por carta registada com aviso de receção enviada para a morada da sede da GE, SA, o MC procedeu à interpelação admonitória desta sociedade, para, no prazo de 20 dias, *“adquirir os terrenos necessários à construção do CET” e “apresentar garantias”, caso contrário considerar-se-ia o contrato promessa em apreço resolvido por incumprimento definitivo pela GE, SA. A carta foi devolvida por não ter sido rececionada pela GE, SA*⁶⁰.

65. Não tendo sido possível efetuar a interpelação admonitória pela via extrajudicial, o MC recorreu, em 16.12.2022, à notificação judicial avulsa:

✓ “(...) interpelando-se a requerida para a obrigação de proceder à celebração da escritura pública de compra e venda do conjunto de prédios que integram o “CET” e prestar (...) uma das garantias por si propostas – seguro caução ou garantia autónoma à 1.ª solicitação igual ao adiantamento, no prazo máximo de 20 dias”;

⁵⁸ Cfr. Ofício resposta, de 30.01.2023.

⁵⁹ Cfr. Ofício resposta e ata da reunião da CMC de 16.11.2022, proposta n.º 1 da ordem do dia, Doc. n.º 16, em anexo ao ofício de resposta, de 30.01.2023.

⁶⁰ Cfr. Docs. n.º 17 e 18, em anexo ao ofício de resposta, de 30.01.2023.

✓ “(...) a advertência de que, incumprindo-se as obrigações referidas na alínea anterior, no prazo fixado, ser considerado resolvido por incumprimento definitivo o Contrato-Promessa para Fins Não Habitacionais celebrado com a Requerente em 12 de outubro de 2020”^{61/62}.

66. Em **02.12.2022**, o MC deduziu, também, uma queixa-crime contra a GE, SA e o seu Administrador, D..., requerendo a prestação de uma caução económica⁶³ e, em **09.12.2022**, o arresto preventivo de bens, que se encontrassem em nome da sociedade, de D... e ainda de entidades terceiras que parecessem integrar o “grupo empresarial” da GE, SA, para obter a restituição do valor pago, de 369 000,00 €.

67. Em **09.12.2022**⁶⁴, o MC requereu, também, junto do Ministério Público do Departamento de Investigação e Ação Penal (DIAP) de Viana do Castelo e por apenso ao Processo de Inquérito a decorrer com o n.º 267/22.3T9CMN, o arresto preventivo contra a GE, SA e o seu administrador, D..., de “bens em seu nome, bem como, de outros bens em nome de entidades terceiras ali melhor explicadas, de montante superior ao valor do adiantamento”, designadamente em nome da Greenfield Hospitality, Lda, Greenfield S.G.P.S, Lda e S...⁶⁵.

68. Por último, em **23.01.2023**, o MC enviou carta registada com aviso de receção, a comunicar à GE, SA que a não aquisição dos terrenos da Quinta do Corgo, a aquisição insuficiente de terrenos localizados na freguesia de Argela (com a posterior venda dos entretanto adquiridos), a não prestação de garantias, a concessão de prazo suplementar para cumprimento das obrigações sob cominação da resolução do contrato em caso de incumprimento, a decisão desfavorável do respetivo PIP de loteamento para as freguesias de Argela e Vilar de Mouros, e a não reclamação e ou aclaração da decisão ou de esclarecimentos desta decisão, inviabilizaram o cumprimento do contrato em causa, factualidade a acrescer ao incumprimento definitivo por culpa exclusiva da GE, SA, “nos termos da interpelação

⁶¹ Processo n.º 21979/22.6T8PRT) distribuído ao 4.º Juízo Local Cível do Porto.

⁶² Cfr. Doc. n.º 19, em anexo ao ofício de resposta, de 30.01.2023.

⁶³ Nos termos do artigo 227.º do Código de Processo Penal, trata-se de medida que visa garantir o cumprimento de obrigações de natureza patrimonial emergente do processo por parte do arguido ou o pagamento da indemnização ou de outras obrigações civis resultantes da prática do crime (cfr. Ac. da Relação do Tribunal de Coimbra, de 15.09.2004).

⁶⁴ Data de emissão do Documento Único de Cobrança pelo Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça.

⁶⁵ Cfr. Ofício resposta, de 30.01.2023, e Doc. n.º 24, em anexo.

*admonitória que foi feita origina irremediavelmente a resolução do contrato*⁶⁶, devendo, ainda, ser devolvida ao MC a quantia de 369 000,00 €, paga a título de antecipação de rendas.

69. Assim, em **29.12.2023** (data da última resposta do MC), este contrato promessa de arrendamento para fins não habitacionais encontrava-se resolvido pelo MC, com uma queixa-crime pendente contra a GE, SA e o seu representante legal, com um pedido de prestação de uma caução económica (não inferior a 400 000,00 €), bem como um pedido de arresto de bens com vista a obter o ressarcimento do pagamento antecipado das rendas pagas, no montante de 369 000,00 € (IVA incluído).

70. A situação dos referidos processos judiciais era então a seguinte⁶⁷:

❖ **Processo de queixa-crime (Processo n.º 3063/22.4T9VCT)**

→ Em **08.09.2023**, foi proferido despacho pela Procuradora da República do DIAP Regional do Porto - 1.ª Secção, onde se identifica a matéria de facto apurada no âmbito do inquérito realizado, tendo em consequência determinado *“(...) a realização de buscas à (...) Assembleia Municipal de Caminha,”* e demais instalações ligadas a este órgão deliberativo *“(...) para apreensão da documentação administrativa e outra atinente à matéria em investigação (...)”* e ainda a *“(...) realização de pesquisas informáticas (...)”* e *“(...) apreensão dos dados informáticos relevantes para a prova e para a descoberta da verdade (...)”*^{68/69};

→ Em **12.10.2023**, foram realizadas buscas e apreensões na CMC e na AMC⁷⁰, *“relativas à Vice-Presidente da Câmara Municipal, C...”*.

❖ **Processo “Arresto Preventivo”**

→ Em **15.05.2023** foi decretado o aresto preventivo *“de todos os bens identificados a fls. 7, 8 e 134”*;

⁶⁶ Nos termos da cláusula 8.ª do contrato.

⁶⁷ Cfr. Ofício resposta, de 29.12.2023, e documentação anexa.

⁶⁸ Do teor do referido despacho verifica-se que a matéria de facto aí descrita corresponde aos factos identificados e apurados na presente auditoria.

⁶⁹ Cfr. Documento “Inquérito” em anexo ao ofício resposta de 29.12.2023.

⁷⁰ Segundo consta dos “Autos de busca e apreensão” à CMC e à AMC. Na CMC foram apreendidas atas, dossiers, PIP’s, capas do gabinete de candidaturas, empreitadas e aprovisionamento e capas do arquivo municipal, bem como a conta do correio eletrónico de B... e dois ficheiros encontrados no respetivo ambiente de trabalho; na AMC foi apreendida uma ata, documentos anexos à mesma e respetiva gravação de vídeo e áudio.

- Em **16.06.2023** foi retificada a decisão judicial de 15.05.2023 tendo sido decretado também, o arresto dos bens identificados “a fls 154 a 160”;
- Em consequência foi realizado o arresto de diversos bens (rústicos e urbanos) ^{71/72}.
- Foi, ainda, decretado o arresto de duas contas bancárias.

Em síntese, das diligências realizadas pelo MC e indicadas no ofício resposta de 29.12.2023, quanto aos bens arrestados, resulta o seguinte (cfr. anexo II a este relatório):

N.º DE BENS	TIPO DE BENS	SITUAÇÃO DOS BENS	OBSERVAÇÕES	DOCS.
14	Imóveis Rústicos	10 dos quais onerados por penhora registada em data anterior ao arresto, a favor da Fazenda Pública, no âmbito de (6) processos de execução fiscal com o valor de 146 939,40 €, 187 411,27 €, 144 853,60 €, 868,28 €, 857,90 € e 744,14 €.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2 dos arrestos encontravam-se pendentes ▪ O valor patrimonial tributário residual dos bens varia entre 0,92 € e 62,48 €). 	Docs. 5 a 29 e 32 a 35 (anexos ao ofício)
1	Urbano	Arresto registado em 21.06.2022.	“Concluído (provisório – imóvel registado a favor de pessoa diversa)”	Docs. 30 e 31 (anexos ao ofício)
2	Contas bancárias	1 das quais no valor de “aproximadamente” 7 000,00 €, aguardando o MC a confirmação do valor certo pelo Tribunal	O arresto da 2.ª conta encontrava-se “pendente”.	

⁷¹ Cfr. Docs. 5 a 35 (“Descrição Predial” e “Caderneta Predial”), remetidos em anexo ao ofício de resposta de 29.12.2023.

⁷² Identificados no anexo II do presente relatório.

G. CAPACIDADE DISPONÍVEL PARA ENDIVIDAMENTO

71. No que respeita à capacidade financeira do MC, de acordo com a informação recolhida neste Tribunal⁷³, constatou-se que no ano de 2020 e considerando “(...) os valores de que se dispõe, foram efetuados os cálculos (...), verificando-se que o Município cumpriu o limite da Dívida Total, tendo sido apurada uma margem de € 759 355,93, resultando um limite para o aumento da dívida, de 20% desta margem, ou seja, € 151 871,19”.

No entanto, foi feita a ressalva que “não foi possível considerar no cálculo da Dívida Total, as dívidas das entidades previstas no art.º 54.º” do RFALEI “(...) uma vez que os referidos valores não constam dos mapas de prestação de contas, daquele ano, além do valor do FAM⁷⁴, que também não consta daqueles documentos”. Pelo que “face aos elementos em falta, estes valores poderão vir a apresentar alterações significativas, não sendo possível afirmar com segurança que, em 2020, a entidade cumpriu aquele limite”.

72. Já no ano de 2021, e de acordo com os cálculos efetuados em conformidade com as normas legais e princípios de contabilidade aplicáveis, concluiu-se que o MC cumpriu o limite da Dívida Total, “tendo sido apurada uma margem de € 931 914,47, resultando um limite para o aumento da dívida, de 20% desta margem, ou seja, € 186 382,90.”

73. Neste domínio e em resposta aos esclarecimentos solicitados⁷⁵, o MC informou sobre a sua capacidade de endividamento, remetendo diversa documentação, designadamente quanto aos cálculos relativos à sua capacidade financeira relativa aos anos de 2020 a 2022, como se descreve no anexo III ao presente relatório⁷⁶, concluindo-se que a margem disponível para endividamento nos anos de 2020 e 2021 era, respetivamente de 72 749,76 € e 1 576 267,76 €.

⁷³ Esclarecimentos sobre a situação financeira do MC, nos anos de 2020 e 2021, prestada pelo departamento de auditoria respetivo deste Tribunal e que remeteu a Informação n.º 26/23-DA III-UAT.3, de 04.04.2023, sobre a “Capacidade de Endividamento do Município de Caminha — Anos 2020 e 2021”, e anexou alguma documentação que constava das respetivas contas de gerência.

⁷⁴ Fundo de Apoio Municipal: pessoa coletiva de direito público, dotada de autonomia administrativa, expressamente destinada à execução dos programas para finalidade da recuperação financeira dos municípios que se encontrem em situação de rutura financeira nos termos previstos no RFALEI, bem como a sua prevenção.

⁷⁵ Cfr. Ofício n.º 8894/2023, de 22.03.

⁷⁶ Através de e-mail de 18.04.2023, registado com o n.º 3800/2023. Cfr. ofício enviado em anexo, denominado “Requerimento” assinado pelo PCMC, A....

74. De acordo com os mapas elaborados pela DGAL⁷⁷, o limite da dívida total da autarquia, calculado nos termos do n.º 1 do artigo 52.º do RFALEI e no final de cada exercício económico (anos 2020 a 2022) coincidia com os valores indicados pelo Município.

III. ENQUADRAMENTO LEGAL DO CONTRATO E FISCALIZAÇÃO PELO TdC

A. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS

1. Como já referido, está em causa a celebração de um denominado contrato promessa⁷⁸. Como tal, cumpre referir que, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 410.º do CC, um contrato promessa se rege pelas normas que regulam o contrato prometido, ficando apenas ressalvadas as disposições legais relativas à forma e as que, pela sua razão de ser, não devam considerar-se aplicáveis.
2. Da análise do clausulado contratual, verifica-se que, apesar da qualificação atribuída ao contrato pelas partes (contrato promessa de arrendamento para fins não habitacionais), estamos perante um contrato que, afinal, contempla diversas tipologias contratuais convocando, conseqüentemente, a aplicação dos diversos regimes jurídicos subjacentes a cada uma das tipologias contratuais.
3. Alguns autores qualificam os negócios jurídicos com estas características como “*contratos complexos*”, realçando que implicam a aplicação de regimes legais correspondentes a diversos negócios típicos, embora se trate de estruturas negociais aparentemente “*unitárias*”⁷⁹.
4. Por seu turno, outros autores consideram que tais negócios jurídicos configuram uma “*união de contratos*”, mais especificamente, “*união com dependência*”, pois as diferentes tipologias contratuais constituem um conjunto económico e encontram-se interligadas por um nexo funcional e por um vínculo de dependência através do qual a validade e vigência de cada um dos contratos depende da validade e da vigência do outro⁸⁰.
5. Assim, atento o princípio jurídico segundo o qual a qualificação jurídica dos negócios jurídicos pelas partes não vincula o intérprete (cfr. n.º 1 do artigo 236.º do CC), para estabelecer o

⁷⁷ Cfr. consulta efetuada em 08.05.2023, no site <http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt/pt-PT/financas-locais/endividamento/municipios/limites/>.

⁷⁸ Desconsiderando a designação de “minuta”, uma vez que, como já referido, se trata de um contrato efetivamente outorgado.

⁷⁹ Neste sentido, V. Francisco Manuel de Brito Pereira Coelho, “Contratos Complexos e Complexos Contratuais”, págs. 12 e 13.

⁸⁰ V. Inocêncio Galvão Telles, “Direito das Obrigações”, págs. 87 e 88.

enquadramento jurídico do negócio jurídico em análise, torna-se necessário ter em consideração os efeitos pretendidos, designadamente pelo MC, ao celebrar um contrato com estas características.

6. Relacionado com este aspeto, importa realçar o n.º 1 do artigo 241.º do CC que estabelece o conceito de simulação relativa, aplicável às situações em que sob o negócio simulado exista outro que as partes quiseram realizar, determinando que a este negócio dissimulado é aplicável o regime jurídico que lhe corresponderia se fosse concluído sem dissimulação.
7. Salienta-se, por último, o conceito de fraude à lei⁸¹ que tem aplicação nas situações em que um determinado negócio jurídico tenha sido configurado com o intuito de evitar a aplicabilidade das leis ou de regimes legais que, noutras circunstâncias, seriam aplicáveis.

B. CONTRATO DE ARRENDAMENTO PARA FINS NÃO HABITACIONAIS

8. Sobre a caracterização geral de um contrato de arrendamento de prédio urbano para fins não habitacionais, com relevância para a presente auditoria, dispõe o CC⁸²:
 - A locação é o contrato pelo qual umas das partes se obriga a proporcionar à outra o gozo temporário de uma coisa, mediante retribuição, designando-se por arrendamento quando versa sobre coisa imóvel (artigos 1022.º e 1023.º);
 - O montante da renda representa a contrapartida pela concessão do gozo temporário do imóvel (artigos 1022.º e n.º 1 do 1109.º);
 - O pagamento da renda pode ser antecipado, havendo acordo escrito, por período não superior a dois meses, podendo as partes caucionar, por qualquer das formas legalmente previstas, o cumprimento das obrigações respetivas, até ao valor correspondente a duas rendas (n.ºs 1 e 2 do artigo 1076.º);
 - As regras relativas à responsabilidade pela realização das obras de conservação ordinária ou extraordinária, requeridas por lei ou pelo fim do contrato, são livremente estabelecidas pelas partes. Na falta de estipulação incumbem ao senhorio, considerando-se o

⁸¹ Inexistindo no nosso ordenamento jurídico uma regra que estabeleça o conceito de fraude à lei, deve o mesmo ser obtido através da interpretação da lei e do negócio jurídico, para além das referências designadamente nos artigos 21.º, n.º 2, 330.º, n.º 1, 418.º e 2067.º, todos do CC.

⁸² Os contratos de arrendamento para fins não habitacionais encontram-se especialmente regulados nos artigos 1108.º a 1118.º do CC, aplicando-se-lhes supletivamente as disposições especiais do arrendamento para habitação (artigos 1092.º a 1107.º do CC, por força do n.º 1 do artigo 1110.º, do CC), as disposições gerais sobre arrendamentos de prédios urbanos (artigos 1064.º a 1091.º do CC), bem como sobre locação comum ou civil (artigos 1022.º a 1063.º do CC).

arrendatário autorizado a realizar as obras exigidas por lei ou requeridas pelo fim do contrato (n.ºs 1 e 2 do artigo 1111.º);

- As regras relativas à duração, denúncia e oposição à renovação dos contratos de arrendamento para fins não habitacionais são livremente estabelecidas pelas partes, aplicando-se, na falta de estipulação, o disposto quanto ao arrendamento para habitação (n.º 1 do artigo 1110.º), podendo o arrendatário denunciar o contrato a todo o tempo, mediante comunicação ao senhorio com a antecedência mínima legalmente estabelecida, decorrido um terço do prazo da duração inicial do contrato (n.º 3 do artigo 1098.º).

9. No que respeita ao regime jurídico da gestão dos bens imóveis do domínio privado do Estado, a alínea b) do n.º 1 do artigo 1.º do RJPIP não inclui no respetivo âmbito de aplicação subjetivo as autarquias locais. No entanto, seguindo o Relatório n.º 4/2012 - Audit 1.ª Secção⁸³, aquele regime deve considerar-se também aplicável às autarquias locais, por analogia, nos termos previstos nos n.ºs 1 e 2 do artigo 10.º do CC.
10. Assim, as autarquias podem tomar de arrendamento bens imóveis ou celebrar contratos de locação financeira para a instalação e funcionamento de serviços públicos ou para a realização de outros fins públicos (artigo 31.º do RJPIP), devendo ser precedido, em regra, de um procedimento de consulta ao mercado, através da publicação de anúncios em sítio da Internet de acesso público (n.º 1 do artigo 43.º do RJPIP).

C. CONTRATO DE COMPRA E VENDA

11. Através da cláusula de opção de compra, convencionada entre as partes, o negócio jurídico inclui um “*contrato de opção*”⁸⁴, no qual acordaram o conteúdo de um futuro contrato de compra e venda do imóvel e as condições para o exercício da opção.
12. Com esta convenção, a promitente senhoria ficou, desde logo, sujeita à celebração daquele contrato prometido, enquanto a promitente arrendatária passou a dispor do direito potestativo de adotar os procedimentos necessários conducentes à conclusão do contrato prometido, condicionado às decisões dos órgãos do município e à obtenção de visto do TdC.
13. O regime enquadrador de um contrato de compra e venda consta também do CC (em particular, com relevância para a presente auditoria, as disposições gerais constantes dos

⁸³ Disponível *in*

<https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2012/reloo4-2012-1s.pdf>, pág.42.

⁸⁴ V. Menezes Cordeiro, Tratado de Direito Civil, Vol. II, parte geral, pág.29.

artigos 874.º a 878.º e as normas que regulam os efeitos da compra e venda, artigos 879.º a 886.º).

14. Atendendo a que o objeto contratual em apreço se reconduzia a um bem futuro, releva ainda o disposto no n.º 1 do artigo 880.º do CC que comete ao vendedor a obrigação de exercer as diligências necessárias para que o comprador adquira o bem de acordo com o estipulado contratualmente.
15. Certo é que, de todo o modo, se trata aqui de um contrato promessa, pelo que se levanta dúvidas também quanto à aplicação direta desta norma no enquadramento com as demais figuras negociais aqui em presença, mormente à do contrato de locação financeira.

D. CONTRATO DE EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS

16. O objeto contratual incluía a conceção, construção e equipamento de uma “*Nave Multiusos*”, o mencionado CET, com pelo menos 2.000 m², destinado à realização de feiras, espetáculos e concertos, e com capacidade para receber 5.500 espetadores. Contemplava, ainda, a execução dos arranjos exteriores do CET, das zonas de estacionamento e complementares e dos acessos internos.
17. Tratava-se de uma obra a executar por um ente privado, mas em que o MC (antes e após a celebração do referido contrato) detinha o controlo sobre a respetiva implantação e localização, destacando-se a obrigação do promitente senhorio de adquirir, celebrando escritura pública de compra e venda, o conjunto de prédios denominado por “*Quinta do Corgo*”⁸⁵ e em ser responsável pela aprovação do PIP para construção do CET⁸⁶.
18. O Município tinha ainda o controlo sobre o conteúdo do projeto e a construção do imóvel bem como o controlo efetivo sobre o processo/tramitação administrativa para a construção do imóvel onde iria funcionar o CET, porquanto a GE, SA, estava obrigada, legal e contratualmente, a submeter o projeto de arquitetura a apreciação e aprovação da CMC (órgão executivo da promitente arrendatária) e a requerer, junto da autarquia, a emissão da respetiva licença de construção ou apresentação de comunicação prévia, incumbindo, igualmente à autarquia autorizar a emissão da licença de utilização do referido CET⁸⁷.
19. Assim, nos termos do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 343.º do CCP, o contrato celebrado comporta elementos caracterizadores de um contrato de empreitada de obras públicas, uma

⁸⁵ Cuja descrição na Conservatória do Registo Predial consta em anexo ao contrato.

⁸⁶ Cfr. pontos 27 e 48 a 54, capítulo II deste relatório.

⁸⁷ Cfr. Cláusula 4.ª do contrato.

vez que se destina à construção de um bem imóvel sob a direção e fiscalização do próprio Município.

20. Como tal, o regime jurídico aplicável, neste âmbito, tanto na fase de formação até à celebração, como na fase de execução contrato, seria o constante do CCP (Partes II e III).

E. CONTRATO DE LOCAÇÃO FINANCEIRA

21. Atento o negócio jurídico delineado que envolve um complexo de prestações e contraprestações, importa salientar a figura da locação financeira, relevando neste âmbito, o regime jurídico do contrato de locação financeira constante, designadamente dos artigos 1.º a 7.º do Decreto-Lei n.º 149/95, de 24.06⁸⁸.

22. Assim, em síntese, um contrato de locação financeira, ou leasing, consiste numa modalidade de financiamento através do qual o locador cede à outra parte (locatário) o gozo temporário de um bem (móvel ou imóvel) adquirido ou construído por indicação do locatário, em contrapartida do pagamento de uma renda, por período e de montante acordados (cfr. respetivo artigo 1.º).

23. Findo esse prazo, o locatário dispõe de uma de três opções: 1) adquirir o bem, pagando o valor residual; 2) restituir o bem, extinguindo o contrato; 3) prorrogar o contrato por um novo período.

24. No entanto, por força das disposições conjugadas da alínea b) do n.º 2 do artigo 4º, e dos artigos 8.º e 10.º, todos do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras⁸⁹, o exercício profissional da atividade de locação financeira está reservado a determinadas pessoas jurídicas do sistema financeiro: o locador financeiro, quando a atividade assume o caráter de sistematicidade e o lucro, tem que ser uma instituição de crédito ou uma sociedade de locação financeira, constituída nos termos do Decreto-Lei n.º 72/95, de 15.04⁹⁰, que regulamenta as sociedades de locação financeira.

25. Ainda relativamente a estes contratos de locação financeira, a lei estabelece que podem ser celebrados quando, por motivos de interesse público, não seja possível ou conveniente a aquisição imediata de determinado imóvel, carecendo de autorização prévia do membro do Governo responsável pela área das finanças (no caso do Estado e dos Institutos Públicos) e

⁸⁸ Alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 265/97, de 02.10, 285/2001, de 03.11 e 30/2008, de 25.02.

⁸⁹ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31.12, na sua redação atual.

⁹⁰ Alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 285/2001, de 03.11, 186/2002, de 21.08, 157/2014, de 24.10, e 100/2015, de 02.06.

de uma fundamentação que inclui uma estimativa do valor global do contrato (n.ºs 2 e 3 do artigo 44.º do RJPIP, aplicável às autarquias locais, com as devidas adaptações, de acordo com a interpretação já mencionada no ponto 9 deste capítulo do relatório).

26. Estes contratos devem, também, ser precedidos de um procedimento de consulta ao mercado, através da publicação de anúncios em sítio da Internet de acesso público (n.º 4 do artigo 44.º do RJPIP).
27. Por fim, refira-se que a locação financeira consubstancia uma forma de crédito a que os Municípios podem recorrer, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 49.º do RFALEI.

F. PRINCÍPIOS GERAIS APLICÁVEIS

28. Sobre a aplicação dos princípios gerais relativos à formação e à execução do contrato auditado, enquanto contrato público⁹¹, são de salientar diversos aspetos. Assim,
29. Os contratos de arrendamento de bens imóveis e de compra e venda de imóveis, no caso do acionamento de cláusula de opção de compra, que constituam contratos públicos, ainda que excluídos do âmbito de aplicação do CCP, [alínea c) do n.º 2 do artigo 4.º], estão vinculados ao cumprimento dos princípios gerais decorrentes da CRP, dos Tratados da União Europeia e do CPA, nos termos do n.º 1 do artigo 1.º-A do CCP⁹².
30. Concretamente o n.º 3 do artigo 2.º e o n.º 2 do artigo 202.º, todos do CPA, determinam que os princípios gerais da atividade administrativa são aplicáveis a toda e qualquer atuação da Administração Pública, ainda que de gestão privada, e mesmo que estejam em causa contratos sujeitos a um regime de direito privado.
31. Neste âmbito relevam o princípio da legalidade, que impõe à Administração Pública uma atuação em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhe forem conferidos e em conformidade com os respetivos fins, o princípio da prossecução do interesse público e o princípio da boa administração, de acordo com os quais compete aos órgãos da Administração Pública prosseguir o interesse público e pautar a sua atividade por critérios de eficiência, economicidade e celeridade (artigos 3.º, 4.º e 5.º do CPA).

⁹¹ São contratos públicos todos aqueles que sejam celebrados pelas entidades adjudicantes previstas no CCP, entre elas as autarquias locais [alínea c) do n.º 1 do artigo 2.º].

⁹² Sobre a aplicação dos princípios gerais da contratação pública a contratos excluídos do âmbito de aplicação das diretivas europeias relativas aos contratos públicos, veja-se, entre outras, as decisões proferidas nos processos do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE) n.ºs C-458/03, Ac. Parking Brixen GmbH, e 147/06 e 148/06, Ac. Secap.

32. No mesmo sentido, o RJPIP determina que a gestão dos bens imóveis do domínio público⁹³, em particular pelas autarquias locais, está sujeita aos princípios gerais da atividade administrativa, designadamente princípios da legalidade, da prossecução do interesse público, da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé, bem como, entre outros, aos princípios da boa administração, da concorrência, transparência, da proteção e da responsabilidade (artigos 3.º, 7.º, 8.º, 9.º e 11.º).
33. Atenta a duração e o impacto financeiro do contrato celebrado, assume particular relevância a aplicação do princípio da equidade intergeracional, nos termos do qual a atividade financeira das autarquias locais está sujeita ao princípio da equidade na distribuição, designadamente dos custos entre gerações, de modo a não onerar de forma excessiva as gerações futuras [alínea f) do n.º 2 do artigo 3.º e n.ºs 1 e 2 do artigo 9.º do RFALEI].

G. AUTORIZAÇÃO DE DESPESAS/PAGAMENTOS

34. A LEO estabelece os princípios e as regras orçamentais aplicáveis ao setor das administrações públicas, o regime do processo orçamental, as regras de execução, de contabilidade e reporte orçamental e financeiro, bem como as regras de fiscalização, de controlo e auditoria orçamental e financeira, respeitantes ao perímetro do subsetor da administração central e do subsetor da segurança social [alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 1.º]. O seu âmbito subjetivo está contido no seu artigo 2.º, onde se incluem as autarquias locais.
35. Nos termos do n.º 3 do artigo 52.º da LEO nenhuma despesa pode ser autorizada sem que, de forma cumulativa, o facto gerador da obrigação respeite as normas legais aplicáveis, disponha de inscrição orçamental na entidade, tenha cabimento orçamental, identifique se os pagamentos se esgotam no ano ou em anos futuros e satisfaça os requisitos de economia, eficiência e eficácia [alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 52.º da LEO].

Por outro lado, nenhuma despesa pode ser paga sem que o compromisso esteja assegurado pelo orçamento de tesouraria da entidade (n.º 4 do artigo 52.º da LEO).

H. FISCALIZAÇÃO PRÉVIA PELO TRIBUNAL DE CONTAS

36. De acordo com o disposto do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC, os contratos de compra e venda de imóveis, os contratos de empreitada de obras públicas [alínea b)], geradores de despesa de montante igual ou superior a 750 000,00 €, sem IVA (ou 950 000,00 €, tratando-se de contratos que estejam ou aparentem estar relacionados entre si) - n.ºs 1 e 2 do artigo 48.º da

⁹³Integram o domínio público os imóveis classificados pela CRP ou por lei, de forma individual ou por tipologias (cfr. artigo 14.º RJPIP).

LOPTC - e os contratos de locação financeira⁹⁴ [álnea a)], celebrados por autarquias locais, encontram-se sujeitos a fiscalização prévia do TdC.

37. Por seu turno, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 47.º, da LOPTC, os contratos de arrendamento encontram-se isentos de fiscalização prévia.
38. Neste âmbito importa realçar que, de acordo com o entendimento do TdC, na definição do valor do contrato se atende ao conceito de preço contratual constante dos n.ºs 1 e 2 do artigo 97.º do CCP que consiste no preço a pagar pela entidade adjudicante, em resultado da proposta adjudicada, pela execução de todas as prestações que constituem o objeto do contrato⁹⁵.
39. No que respeita à execução, os contratos sujeitos a fiscalização prévia do TdC encontram-se condicionados pelo disposto no n.º 1 do artigo 45.º da LOPTC. Assim, os contratos de valor inferior ou igual a 950 000,00 € podem produzir todos os seus efeitos antes do visto, exceto quanto aos pagamentos “*a que derem causa*”.
40. Estes contratos quando possam produzir legalmente efeitos antes do visto devem ser remetidos ao TdC no prazo de 20 dias contados da data de início da produção de efeitos, nos termos do n.º 2 do artigo 81.º da LOPTC.
41. Ao invés, os contratos de valor superior àquele montante não podem produzir quaisquer efeitos antes do visto (cfr. n.º 4 do citado artigo)⁹⁶.

I. ACÓRDÃOS E RELATÓRIOS DO TdC E DE OUTROS TRIBUNAIS SOBRE CONTRATOS DE ARRENDAMENTO PARA FINS NÃO HABITACIONAIS, COM OPÇÃO DE COMPRA

✚ Sobre a aplicação do regime jurídico das empreitadas de obras públicas

42. Conforme se assinala no Ac. n.º 111/09-12.MAI-1.ªS/SS (Proc. n.º 204/2009), a 1.ª Secção do TdC, *em sede de fiscalização prévia, tem-se pronunciado no sentido de que os contratos*

⁹⁴ De acordo com a jurisprudência do TdC, os contratos de locação financeira celebrados pelas autarquias locais estão sujeitos a fiscalização prévia, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 46.º, da LOPTC “(...) porque se subsumem no conceito de dívida pública fundada: dívida contraída para ser totalmente amortizada num exercício orçamental subsequente ao exercício no qual foi gerada (art.º 3.º/b) da Lei n.º 7/98, de 03.02)”. V., entre outros, o Ac. n.º 11/2019, 1.ªS/PL, de 09.04, disponível in <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2019/aco11-2019-1spl.pdf>.

⁹⁵ A título de exemplo, o Ac. n.º 18/2012 – 9.OUT-1.ªS/PL – Recurso ordinário n.º 03/2012-EMOL (Processo de fiscalização prévia n.º 232/2012).

⁹⁶ Excetuando os “*contratos celebrados na sequência de procedimento por 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*”, nos termos do n.º 5 da mesma norma.

“devem ser analisados e qualificados, não apenas com base na sua configuração formal, mas também em função das circunstâncias em que se enquadram e dos objetivos que visam realizar”.

No mesmo Ac. é ainda referido *“(...) a aquisição de imóveis que ainda não existem no mercado e que estão a ser, ou vão ser construídos para responder a necessidades previamente contratualizadas, através de um compromisso assumido pelos municípios de os adquirir quando concluída a respetiva construção, deve ser reconduzida ao regime das empreitadas de obras públicas.*

Este mesmo entendimento foi igualmente adotado pelo Tribunal nos casos em que o terreno onde vem a implantar-se a construção é – ou vem a ser – propriedade do construtor. (...)”⁹⁷ .

43. Há que ponderar, no entanto, que na situação em presença é concedido crédito para a aquisição, decorridos 25 anos, através de um contrato que se pode assumir como locação financeira imobiliária.

Sobre a celebração de negócio simulado

44. Na Decisão n.º 1221/2018, de 14.12 (Proc.ºs n.ºs 3248 e 3249/2018), a 1.ª Secção do TdC, em sede de fiscalização prévia, numa situação mais próxima da auditada, pronunciou-se referindo que o *“(...) contrato de arrendamento com opção de compra (...) se tratou de um “negócio simulado” (...) que, sob a aparência dum contrato de arrendamento de edifício, com opção de compra pelo arrendatário, encobriu um objeto contratual que se enquadra, pelas suas características, num contrato de empreitada de obras públicas (uma vez que estava em causa a construção de um edifício público, destinado a albergar os serviços municipais, tendo a obra sido executada pela empresa privada sob a direção e fiscalização do próprio município), ou, até mesmo, de uma parceria público-privada (se considerarmos que o parceiro privado, responsável pela construção e financiamento da operação, é remunerado pelas rendas recebidas do município e que o pretense “arrendamento” vincula o MS durante um prazo de 20 anos, prazo necessário a que o parceiro privado recupere o investimento realizado).”*

⁹⁷Disponível in <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1sss/Documents/2009/ac111-2009-1sss.pdf>, pág.15.

Mais referiu tratar-se de um “(...) *negócio simulado (contrato de arrendamento com opção de compra) celebrado em lugar do negócio dissimulado (contrato de empreitada de obras públicas associado a um financiamento bancário)*”.⁹⁸

Sobre a necessária percepção do negócio jurídico como um todo

45. Em sede de fiscalização concomitante, no âmbito do já citado Relatório n.º 4/2012 – Audit. 1.ª Secção (“*Execução de contratos de parcerias público-privadas não remetidos para fiscalização prévia*”), foi afirmado que:

“(...) Também o positivado nalgumas cláusulas dos referidos [contratos promessa de arrendamento] se afasta do regime de arrendamento gizado no CC, como é o caso da responsabilidade pela realização de obras de conservação/manutenção, que recai sobre as duas partes promitentes (...) derogando a responsabilidade do promitente locador supletivamente fixada no art.º 1111.º, n.º 2, do CC.

*(...) a composição das rendas em causa revela acentuadas semelhanças com a associada aos contratos de locação financeira (...). Esgotado o prazo dos arrendamentos e dos direitos de superfície, a autarquia readquiria a propriedade plena dos ditos terrenos, incluindo os equipamentos neles edificados. Os resultados económicos alcançados com esta estrutura contratual não diferem, em substância, dos a que se chegaria se o município recorresse à locação financeira imobiliária retributiva (ou lease-back), alienando (...) os direitos de superfície sobre os ditos terrenos que, sobre estes, construiria ou mandava construir os equipamentos pretendidos, locando-os de seguida à [Câmara Municipal de Oeiras] mediante uma contrapartida financeira periódica que lhe garantisse o reembolso do capital investido nas edificações e a remuneração da antecipação desse mesmo capital (juros).”*⁹⁹

46. Em sede de fiscalização sucessiva, no âmbito do Processo n.º 18/2014 – Audit. 2.ª Secção (“Auditoria Orientada ao Endividamento do Município do Seixal”), quanto a diversos contratos denominados por arrendamentos para fins não habitacionais com opção de compra, outorgados por aquele Município, o TdC pronunciou-se, designadamente no sentido de que a “*análise do conglomerado negocial que culmina com a celebração de um contrato de arrendamento com opção de compra, que inclui cláusulas que não se reconduzem ao típico contrato de arrendamento (vg. a renúncia à faculdade de denúncia antecipada dos contratos,*

⁹⁸Disponível in https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Decisoes/1seccao/Documents/2018/Decisao-1221_2018.pdf, pág.12.

⁹⁹Vide Relatório n.º 4/2012, disponível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2012/reloo4-2012-1s.pdf>, págs. 80 e segs.

o direito unilateral de opção de compra sem dedução do montante das rendas pagas e a responsabilidade pelos encargos de manutenção e conservação dos prédios), leva, inelutavelmente, à conclusão de que eles só têm verdadeiramente sentido enquanto peças de um complexo puzzle jurídico cujo fim comum foi eximir-se ao figurino jurídico do contrato de empreitada de obra pública e do contrato de empréstimo de médio e longo prazo para investimento, os quais configurariam os contratos jurídicos adequados à prossecução do fim visado pelo MS: a construção de dois novos edifícios com características físicas e funcionais especificamente concebidas para os serviços da autarquia (...)¹⁰⁰.

47. Quanto a este aspeto e no que respeita à jurisprudência de outros tribunais, são de realçar alguns acórdãos dos Tribunais da Relação que tendem a qualificar os contratos que integram elementos caracterizadores de vários negócios jurídicos como contratos mistos, como por exemplo, contratos de arrendamento com promessa unilateral de venda¹⁰¹ ou contratos de locação imobiliária financeira¹⁰².
48. Noutras decisões, aqueles tribunais consideram que este tipo de negócio jurídico constitui um contrato complexo, que envolve prestações típicas de vários contratos, realçando, à semelhança dos anteriores acórdãos, que convoca necessariamente a aplicação dos diferentes regimes jurídicos a que se encontram sujeitos cada um dos contratos em causa¹⁰³.

Sobre a fraude à lei

49. No mencionado Relatório n.º 4/2012 – Audit. 1.ª Secção foi referido:

“(...) Retenha-se, por fim, que se chegaria à mesma solução jurídica — englobamento do valor global das rendas no endividamento líquido da autarquia com a consequente limitação do seu nível de endividamento líquido total — através do recurso à figura do negócio em fraude à lei, definido por Manuel de Andrade como “aqueles [negócios] que procuram

¹⁰⁰ Vide Relatório n.º 20/2016, disponível in <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2016/relo20-2016-2s.pdf>, págs. 193 e 194.

¹⁰¹ A este propósito o Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 24.09.2020, disponível in <http://www.dgsi.pt/jtrl.nsf/33182fc732316039802565fa00497eec/8547ceocc9f63bfa802585f400382d30?OpenDocument>.

¹⁰² Vide Ac. do Tribunal da Relação de Coimbra, de 06.10.2015, onde se reconhece as fronteiras ténues entre um contrato de locação (arrendamento) e um contrato de locação financeira, apontando como elementos diferenciadores o facto de o risco de perecimento da coisa correr por conta do locatário que o suporta. disponível in [Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra \(dgsi.pt\)](#).

¹⁰³ Ac. do Tribunal da Relação de Lisboa, de 09.04.2019, disponível in [Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa \(dgsi.pt\)](#).

contornar ou circunvir uma proibição legal, tentando chegar ao mesmo resultado por caminhos diversos dos que a lei designadamente previu e proibiu (...)”.

50. No Ac. do Supremo Tribunal de Justiça, de 20.10.2009, proferido no Processo n.º 115/09.0TBPTL.S1¹⁰⁴, foi mencionado que:

“3.2- O legislador não delinhou genericamente a figura da fraude à lei, que apenas tratou em sede de direito internacional privado e no âmbito da aplicação das normas de conflitos (cf. o artigo 21.º do Código Civil ao dispor que “na aplicação das normas de conflito são irrelevantes as situações de facto ou de direito criadas com o intuito fraudulento de evitar a aplicabilidade da lei que, noutras circunstâncias, seria competente.”) - cf., Prof. Rui de Alarcão – “Breve motivação do anteprojecto sobre o negócio jurídico na parte relativa ao erro, dolo, coacção, representação, condição e objecto negocial.” – BMJ – 138-120.

Trata-se de impedir a utilização da norma de conflitos com o fim de iludir a lei imperativa aplicável (Fernandez Rozas e Sixto Lorenzo – “Derecho Internacional Privado”, 3.ª ed., 135, Madrid 2004).

Certo, porém, que esta figura pode – e deve – estender-se para além do direito internacional privado.

Assim, existirá fraude à lei quando se lança mão de uma norma de cobertura para lograr ultrapassar – ou incumprir – a norma defraudada, ou seja, a que seria a aplicável à relação jurídica.

Trata-se de, por via indirecta, por através da prática de um ou vários actos lícitos (já com propósito de defraudar, numa concepção subjectivista; ou mesmo sem tal propósito, se aderindo a uma concepção objectiva) obter um resultado que a lei proíbe. (...)

Nesta perspectiva, a fraude mais não é do que uma insidiosa violação da lei, a aferir, casuisticamente, aquando da interpretação do negócio jurídico, tal como acontece com a má fé ou com o abuso de direito.

O Prof. Menezes Cordeiro, reconhecendo a não autonomia jurídica da fraude à lei, reconduz a figura ao princípio geral de a proibição do resultado dever implicar a proibição dos meios indirectos para o alcançar, já que a mera proibição de um meio arrisca deixar aberta a porta a outros meios não proibidos para alcançar o fim. (in “Tratado de Direito Civil Português”, I – Parte Geral, Tomo I – “Introdução. Doutrina Geral. Negócio Jurídico”, 1999, 423 ss).

¹⁰⁴ Ac. do STJ de 20/10/2009, Processo n.º 115/09.0TBPTL.S1, disponível em: <http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954foce6ad9dd8b980256b5fo03fa814/6eb48c476636baef80257655003dfe3e?OpenDocument>.

Adere-se à doutrina do Prof. Castro Mendes (in “Teoria Geral do Direito Civil”, II, 1979, 334 ss) ao explicar lapidarmente que para haver fraude à lei é necessário um nexo entre o acto ou actos em si lícitos e o resultado proibido. E o nexo pode ser subjectivo (intenção dos agentes) ou objectivo (criação de uma situação jurídica tal que, pelo seu desenvolvimento normal, leve ao resultado proibido).

Mas não há fraude sem nexos, ou seja, sem que o acto lícito em si não esteja ligado ao resultado proibido.

De aceitar esta conceptualização mas pondo a tónica da prescindibilidade do elemento subjectivo – “animus fraudandi” – por valer um conceito ético e objectivo de boa fé, como o que, quanto ao abuso de direito, enuncia o artigo 334.º do Código Civil, concepção acolhida para este instituto no Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 15 de Maio de 2007 – 07 A1180 – desta Conferência, onde, além do mais se disse que “não se exige que o titular do direito tenha consciência de que o seu procedimento é abusivo, não sendo necessário que tenha a consciência de que, ao exercer o direito está a exceder os limites impostos pela boa fé, pelos bons costumes e pelo seu fim social ou económico, basta que na realidade (objectivamente) esses limites tenham sido excedidos de forma nítida e clara assim se acolhendo concepção objectiva do abuso de direito (cf., por todos, Profs. Pires de Lima e Antunes Varela – “Código Civil Anotado”, vol. I, 1967, p. 217).

Esta concepção objectivista da fraude à lei foi também adoptado no Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 25 de Janeiro de 2005 – 04 A3915 – (... decisivo para afirmar a ilicitude e conseqüente nulidade do negócio em fraude à lei é o resultado com ela obtido e não a intenção das partes).

Aqui chegados, podemos afirmar que a adopção feita pelo recorrido o foi em fraude à lei, sendo que a norma contornada é imperativa e geradora da nulidade do acto, o que o Tribunal pode declarar mesmo “ex officio” – artigos 280.º, 286.º e 294.º, todos do Código Civil. (...)

51. Esta jurisprudência retrata as conclusões de uma aproximação doutrinária ao regime da fraude à lei, como “forma de ilicitude que envolve, por si, a nulidade do negócio”. A sua particularidade residirá, quanto muito, no facto de as partes terem tentado, através de artifícios formais mais ou menos assumidos, conferir ao negócio uma feição inócua. No fundo, a *fraude à lei* apenas exige uma interpretação melhorada dos preceitos vigentes:

- Se se proíbe o resultado, também se proíbem os meios indirectos para lá chegar;
- Se se proíbe *apenas* um meio – sem dúvida por se apresentar perigoso ou insidioso – fica em aberto a possibilidade de percorrer outras vias que a lei não proíba – assim, em

António Menezes Cordeiro, atrás referido, *Tratado de Direito Civil Português*, I, Parte Geral, Tomo I, 1999, Coimbra: Livraria Almedina, pp. 429.

Sobre a aplicação dos princípios gerais aplicáveis a contratos excluídos

52. Conforme anteriormente referido¹⁰⁵, é jurisprudência do TdC e do TJUE que os contratos públicos ainda que excluídos do âmbito da aplicação do regime legal da contratação pública, estão subordinados ao cumprimento dos princípios gerais aplicáveis em matéria de contratação pública.

Efetivamente, neste domínio, a jurisprudência tem vindo a perfilhar o entendimento de que a violação dos princípios aplicáveis no regime da contratação pública, especialmente os previstos no artigo 1.º-A do CCP, configuram a prática de infração financeira, na medida em que os princípios são fonte de direito na contratação pública^{106/107}.

IV. COMPETÊNCIA PARA A PRÁTICA DOS ATOS IDENTIFICADOS

1. A celebração do prometido negócio jurídico implicaria a assunção de encargos por um período longo, de, pelo menos, 25 anos, por parte do MC.
2. Como tal, relativamente às competências da Assembleia Municipal, enquanto órgão deliberativo do Município, releva o disposto nos n.ºs 1 e 6 do artigo 22.º¹⁰⁸ do Decreto-Lei n.º 197/99, de 08.06, de acordo com os quais a abertura de procedimentos, que envolvam a realização de despesas que impliquem encargos orçamentais em mais de um ano económico, está sujeita a prévia autorização daquele órgão, exceto quando resultem de Plano Plurianual legalmente aprovado, nos termos previstos.
3. De acordo com o previsto no artigo 46º-B do RFALEI, apenas se pode considerar que um projeto está incluído num plano plurianual legalmente aprovado quando se encontra observado o seu horizonte temporal e seja prevista verba suficiente para acomodar os encargos decorrentes do mesmo, nos anos da sua execução.

¹⁰⁵ Cfr. ponto 29 deste capítulo do relatório.

¹⁰⁶ Disponível in <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1sss/Documents/2011/aco07-2011-1sss.pdf>.

¹⁰⁷ Também, neste sentido, e entre outros, as decisões proferidas nos processos do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE) n.ºs C-458/03, Parking Brixen, e C-324/98.

¹⁰⁸ Repristinados pela Resolução da Assembleia da República n.º 86/2011, publicada no DR, I Série, n.º 71/2011, de 11.04.

4. Ainda sobre a competência para autorizar um negócio jurídico com as características atrás descritas, salienta-se o disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 6.º da LCPA, de acordo com o qual a assunção de compromissos plurianuais por entidades da administração local, incluindo, nomeadamente, novos projetos de investimento e respetiva reprogramação, contratos de locação e parcerias público-privadas, está sujeita a autorização prévia da assembleia municipal, independentemente da forma jurídica adotada.
5. Neste âmbito importa também realçar que compete à assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal, autorizar a contratação de empréstimos e a aquisição de bens imóveis de valor superior a 1000 vezes a Remuneração Mínima Mensal Garantida¹⁰⁹, fixando as respetivas condições gerais, nos termos do disposto nas alíneas f) e i) do n.º 1 do artigo 25.º do RJAL.
6. No que respeita à Câmara Municipal, destacam-se as competências previstas nas alíneas f), g), y), z), bb), dd), ee) e ff) do n.º 1 do artigo 33.º do RJAL. Assim, incumbe a este órgão:
 - “(...) Aprovar os projetos, programas de concurso, cadernos de encargos e a adjudicação de empreitadas e aquisição de bens e serviços, cuja autorização de despesa lhe caiba”;*
 - “(...) Adquirir, alienar ou onerar bens imóveis de valor até 1000 vezes a RMMG”;*
 - “(...) Exercer o controlo prévio, designadamente nos domínios da construção (...) de edifícios”;*
 - “(...) Emitir parecer sobre os projetos de obras não sujeitas a controlo prévio”;*
 - “(...) Proceder à aquisição e locação de bens e serviços”;*
 - “(...) Executar as obras por administração direta ou empreitada”;*
 - “(...) Criar, construir e gerir instalações, equipamentos, serviços, redes de circulação, de transportes, de energia, de distribuição de bens e recursos físicos integrados no património do município ou colocados, por lei, sob administração municipal”;*
 - “(...) Promover e apoiar o desenvolvimento de atividades e a realização de eventos relacionados com a atividade económica de interesse municipal”.*
7. Refira-se, por último, que compete ao Presidente da Câmara Municipal proceder ao envio de todos os atos e contratos que, por força de lei, devam ser remetidos ao TdC (alínea k do n.º 1 do artigo 35.º do RJAL).

¹⁰⁹ Fixada em 635,00 € no ano em que foi celebrado o contrato promessa (2020), pelo DL n.º 167/2019, de 21.11.

V. JUSTIFICAÇÕES APRESENTADAS

Nos esclarecimentos prestados pelo MC ao TdC¹¹⁰ é referido, nomeadamente, que:

1. *“Todas as informações”* relativas ao negócio proposto pelo representante legal da GE *“foram transmitidas nas diversas reuniões tidas com o à data Presidente do Município, B..., outros membros do executivo e colaboradores da Câmara Municipal, bem como publicamente, nas reuniões do executivo de 21 de setembro de 2020 e da Assembleia Municipal de 29 de setembro de 2020, onde o D... marcou presença e usou da palavra, auxiliado por uma apresentação em powerpoint”*
2. *“A perceção do Município relativamente às habilitações e capacidade financeira para executar o contrato por parte [promitente senhoria], para além das decorrentes da boa fé contratual, foi alicerçada nos diversos momentos e documentos que ao longo da negociação foram sendo demonstrados (...)”*e que a convicção de que este negócio era legal (quanto ao modelo proposto, desnecessidade do visto prévio do Tribunal de Contas e da aplicação das regras da contratação pública) resultou do mencionado parecer jurídico que a GE, SA lhes fez chegar, *“(...) auxiliado pelos conhecimentos técnicos do também eminente Jurista Dr. M...”* (jurista/dirigente na Câmara Municipal de Viseu).
3. Acresce, ainda, que quanto à viabilidade financeira do negócio jurídico a celebrar foi tido em consideração *“(...) e avaliado nas diversas reuniões com o Município um ESTUDO DE AVALIAÇÃO CUSTO VS BENEFÍCIO DO CET, elaborado pela empresa MONERIS, em 19 de março de 2020, que aqui se junta como documento n.º 8.”*

VI. ALEGAÇÕES APRESENTADAS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

1. No exercício do direito do contraditório, B..., ex-Presidente da CMC, e A..., atual Presidente da CMC (então Vereador) apresentaram as suas alegações de forma individual e de teor semelhante¹¹¹, tendo remetido (10) documentos para fazer prova das respetivas pronúncias, os quais, na sua generalidade, já haviam sido remetidos com as respostas enviadas pelo MC e tomados em consideração na elaboração do relato de auditoria.
2. A indiciada responsável C..., Vereadora da CMC, veio manifestar adesão integral à pronúncia apresentada pelo atual Presidente da CMC, A....

¹¹⁰ Cfr. Ofício de 30.01.2023.

¹¹¹ Com exceção no que respeita à responsabilidade reintegratória que é imputada, apenas, ao indiciado responsável, B....

3. As alegações apresentadas constam em anexo IV a este relatório, sendo sintetizadas ou transcritas, designadamente no capítulo seguinte a propósito de cada observação de auditoria, acompanhadas dos comentários que se consideram pertinentes acerca das mesmas.
4. Resumidamente, nas alegações, os indiciados responsáveis:
 - Apresentam um enquadramento factual prévio dos antecedentes do negócio;
 - Reafirmam que o negócio se baseou no parecer e informação de dois juristas que também estiveram presentes na reunião da Assembleia Municipal de Caminha;
 - Alegam que agiram convictos da legalidade do negócio e que não lhes deve ser imputada responsabilidade financeira uma vez que ouviram as estações competentes;
 - Entendem que, caso assim não se entenda, a sua culpa só pode ser considerada a título de negligência, justificando-se a aplicação dos mecanismos de diminuição da culpa, de dispensa da aplicação de multa ou de relevação da responsabilidade nos termos do artigo 65.º, n.ºs 7 a 9, da LOPTC.

VII. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

1. Dos factos apurados (capítulo II), enquadramento jurídico e jurisprudencial (capítulo III), justificações e alegações apresentadas (capítulos V e VI e Anexo IV ao relatório) formulam-se as seguintes observações:
 - A. CONTRATO PROMESSA DE ARRENDAMENTO: DECISÃO DE CONTRATAR, FORMAÇÃO E CELEBRAÇÃO**
2. O MC tomou a decisão de celebrar com a empresa GE, SA o contrato auditado, qualificando-o como um contrato promessa de arrendamento para fins não habitacionais.
3. Resulta do ponto A (Considerações Prévias) do contrato e do seu clausulado a conclusão de que se trata (afinal) de um negócio jurídico composto por prestações típicas de outros tipos de contrato, convocando, assim, a aplicação de diversos regimes jurídicos.
4. E ainda que se estivesse na presença, como de resto é alegado pelos indiciados responsáveis, no exercício do contraditório, apenas, de um contrato promessa de arrendamento para fins não habitacionais, ter-se-ia sempre de dar cumprimento a um conjunto de normas e princípios legalmente aplicáveis, o que não aconteceu.

Decisão de contratar

5. Os indiciados responsáveis alegam que a decisão de contratar foi sustentada na realização de *“(...) estudos de impacto financeiro, tendo sido atestada a sustentabilidade daquele negócio jurídico no orçamento municipal.”* e que foi *“(...) elaborado um estudo de Avaliação (...) no qual teve em consideração o impacto decorrente da construção do CET e as obrigações assumidas pelo município de caminha”*. Afirmam, reiteradamente, que *“(...) todo o procedimento que conduziu à celebração do contrato-promessa alicerçou-se (para além de estudos financeiros, análise da situação financeira da autarquia e outros pareceres técnicos) no parecer jurídico e nos esclarecimentos prestados pelos iminentes juristas, Professor Doutor H... e Dr. M..., na sessão ordinária da Assembleia Municipal realizada no dia 25.09.2020.”*
6. Dos factos apurados resulta que foram desenvolvidas diversas iniciativas para a realização do investimento associado ao CET promovidas pelo contraente privado que contactou o Município, para o efeito, diretamente e por sua iniciativa¹¹². O MC, por seu turno, manifestou interesse em avançar com o projeto, mas, contrariamente ao alegado, não efetuou qualquer consulta ao mercado, não elaborou informações, estudos ou pareceres, nem validou o estudo de custo/benefício apresentado pela GE, SA¹¹³. Pois,
7. No que respeita à fundamentação legal para a decisão de contratar, o Município socorreu-se apenas de um parecer jurídico datado de 08.12.2019, referente a uma situação diversa que envolvia, designadamente, a constituição de um direito de superfície¹¹⁴, bem como de contactos informais com um jurista de outro Município.
8. Ora, atendendo às obrigações a assumir pelo MC, nomeadamente os custos que a celebração e execução do contrato prometido envolveriam, em face do valor das rendas anuais e do respetivo prazo, o facto de ter por objeto um imóvel a construir sobre terrenos que ainda não eram da propriedade da promitente senhoria e os riscos associados ao mesmo, impunham uma fundamentação rigorosa e sustentada da decisão de contratar, tanto do ponto de vista factual e legal, como financeiro, o que não se verificou.

¹¹² A GE, SA, promoveu os contactos, fez apresentações, disponibilizou um estudo de avaliação de alegado custo/benefício, a minuta do contrato promessa e um parecer jurídico.

¹¹³ Elaborado em 19.03.2020, pela empresa Moneris – Rubrica Apurada, Lda., referido na cláusula 3.ª, n.º 1, do contrato outorgado.

¹¹⁴ Documento expressamente referido nos considerandos do contrato outorgado, elaborado por jurisconsulto a propósito de uma situação de constituição de direito de superfície seguida de arrendamento.

9. Recorde-se, aliás, que quando submetida em reunião de 25.09.2020, da AMC, a aprovação da minuta do contrato promessa de arrendamento, vários membros presentes chamaram a atenção que não tinha sido feito qualquer estudo de impacto financeiro e que o estudo apresentado tinha sido realizado pelo próprio promotor (a GE, SA)¹¹⁵.
10. Na verdade, a opção do MC não foi alicerçada em estudos técnicos e económicos ou qualquer apreciação *ex ante* do impacto orçamental dos compromissos financeiros subjacentes ao contrato celebrado.
11. Com efeito, não foi sustentada em condições de mercado que se traduzissem em propostas apresentadas por diversos agentes económicos, tendo em vista uma análise custo-benefício que permitisse concluir, de forma clara e inequívoca, que as soluções e as condições apresentadas pela mesma empresa eram as melhores que existiam no mercado e as mais vantajosas do ponto vista técnico e dos custos, quando comparadas com as soluções alternativas existentes no mercado apresentadas por outras empresas. Ao invés bastou-se com um parecer jurídico (emitido por pessoa externa e independente dos serviços orgânicos da autarquia e apresentado pelo privado) e num estudo realizado pelo próprio promotor.
12. Pelo que se conclui que a decisão de contratar não foi efetivamente precedida de estudos técnicos e objetivos que permitissem aferir das vantagens e desvantagens reais do projeto, tendo em conta os riscos associados a um contrato prometido com um impacto financeiro para a autarquia de 7 500 000,00 €¹¹⁶, a título de pagamento de rendas, com custos acrescidos (não quantificáveis) das benfeitorias necessárias durante a execução do contrato, da responsabilidade do MC, e o pagamento do valor residual aquando do exercício da opção de compra pelo Município com o limite máximo de 100 000,00 €.
13. Era, pois, exigível, aos indiciados responsáveis, na qualidade de titulares de cargos públicos e no cumprimento do interesse público, o dever de demonstrar que a solução adotada pelo MC, era conforme às normas legais aplicáveis e a que melhor se adequava aos fins visados segundo critérios de economia e de eficiência enquanto requisitos jurídico-legais da assunção e autorização da despesa pública, não o tendo, no entanto, feito¹¹⁷.

¹¹⁵ Cfr. ponto 16 do capítulo II deste relatório.

¹¹⁶ 25 000,00 € x 12(meses) x 25 (anos)= 7 500 000,00 € (total de rendas sem coeficiente de atualização anual).

¹¹⁷ Ainda a propósito da avaliação comparativa e da análise de viabilidade de projetos, veja-se o Relatório “Análise Custo-Benefício – Metodologia para apoio à decisão em intervenções de Arquitetura, Engenharia e Construção” do LNEC - Laboratório Nacional de Engenharia Civil (Relatório n.º 288/2015 – DED/NEG), da autoria de Maria João Falcão Silva e Ana Filipa Salvado. Onde se refere que “A «(...) Para um determinado projeto é necessário verificar se a opção escolhida corresponde à melhor de entre as

14. Acresce que o Município tomou a decisão de contratar com uma sociedade sem cuidar de obter informações sobre a fidedignidade e a capacidade financeira da mesma e sem confirmar os dados que o seu representante legal transmitiu. Ora, uma simples consulta às publicações obrigatórias do Ministério da Justiça teria permitido constatar que a constituição da GE, SA, teve lugar em 14.02.2020, menos de dois meses antes do primeiro contacto do respetivo representante legal com o Município, que ocorreu em 08.04.2020¹¹⁸.
15. No que respeita ao alegado grupo económico de que a GE, SA faria parte, a “Greenfield Capital”, segundo indicação do representante legal de ambas, nas diversas reuniões realizadas com o Município¹¹⁹, constata-se que à data da celebração do contrato promessa (12.10.2020), ainda não se encontrava constituída, o que apenas veio a ocorrer em 01.08.2021¹²⁰.
16. A propósito argumentam os indiciados responsáveis que *“(...) não obstante a constituição da sociedade GE, S.A. ter ocorrido em 14.02.2020, tal facto não poderá ser indiciário de qualquer conclusão de que deveria o Município de Caminha ter tido a perceção que a sociedade GE, S.A. não era fidedigna.”* E que a escolha da sociedade assentou no facto de *“(...) a constituição de sociedades “veículo” e, “(...) por se tratar de uma sociedade anónima, o capital social teria de ser expressivo, o que, inevitavelmente, deu conforto à convicção de que a mesma era fidedigna”.*
17. Ora, bem sabem os indiciados responsáveis, que enquanto titulares de cargos públicos e responsáveis pela boa gestão de dinheiros públicos e pela prossecução do interesse público,

alternativas possíveis e que foram devidamente ponderadas outras opções. Para verificar que um projeto corresponde sem qualquer dúvida à melhor opção, é necessário dar resposta às seguintes questões: O projeto proposto contém uma demonstração suficientemente fundamentada da sua viabilidade? O autor/requerente apresentou provas de terem sido devidamente ponderadas outras alternativas possíveis? (...)

A Análise Económica é uma etapa essencial numa metodologia baseada em ACB e permite estudar a adequabilidade de um projeto em termos dos valores económicos dos custos e dos benefícios. (...) Esta análise permite passar da perspetiva do investidor privado para o do operador público, relativamente ao projeto em causa, ao considerar o interesse de todas as partes interessadas da sociedade e não apenas o do investidor privado ou dos proprietários dos edifícios a reabilitar.

No final da Análise Económica, deverá ser possível identificar a solução que corresponde à melhor utilização dos recursos, em termos de otimização da relação custo-benefício expressa em termos económicos, ou seja, a que conduzir aos maiores benefícios e a menores custos (...)»

¹¹⁸ AP 61/20200214- Cfr. Certidão Permanente (Doc. n.º 14, em anexo ao ofício de resposta, de 30.01.2023).

¹¹⁹ Informações que, segundo o Município, foram transmitidas publicamente nas reuniões da CMC de 21.09.2020 e da AMC de 25.09.2020 (Cfr. Ofício de resposta, de 30.01.2023).

¹²⁰ AP. 7/20210801 (publicações do MJ). Atendendo à respetiva natureza (sociedade de capital de risco) e objeto social (designadamente, gestão de fundos de capital de risco) o exercício de atividade encontra-se sujeito a autorização da Comissão de Mercados e Valores Mobiliários (cfr. artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 27/2023, de 28.04), não constando da listagem das sociedades autorizadas que estão indicadas no respetivo site institucional (consulta em 16.04.2024).

não poderiam ter contratado com a GE, SA, promitente senhoria, com base em meras convicções ou mesmos suposições, mandando a prudência que se averiguasse de forma rigorosa a fidedignidade da informação/documentação sobre a capacidade financeira da referida sociedade.

18. Assim, reitera-se que ao tomar a decisão de contratar sem a adequada fundamentação jurídica e sem a necessária avaliação da sustentabilidade financeira do contrato prometido e escolhendo o cocontratante em causa, o MC não acautelou a regular afetação dos dinheiros públicos que lhe competia gerir nem o cumprimento dos princípios da prossecução do interesse público e da boa administração consagrados nos artigos 4.º e 5.º do CPA.
19. Do mesmo modo, ao prever o pagamento antecipado, a seu cargo, de uma obrigação que só se constituiria daí a 25 anos e sem exigir quaisquer garantias ao privado, o Município procedeu de uma forma que, materialmente, consubstancia a concessão de um financiamento à contraparte, sendo que se encontrava vedado o empréstimo de municípios a entidades públicas ou privadas, nos termos do n.º 7 do artigo 49.º do RFALEI.
20. Igualmente não foi respeitado o princípio da equidade intergeracional, previsto na alínea f) do n.º 1 do artigo 3.º do RFALEI, atenta a falta de um estudo ou parecer que, de forma fundamentada e detalhada, permitisse conhecer o impacto financeiro do negócio e respetiva despesa ocasionada por um contrato com a vigência inicial de 25 anos.

Formação do contrato

21. Como se constatou, a celebração do contrato promessa não foi antecedida de qualquer procedimento pré-adjudicatório.
22. A ausência de procedimento com vista à formação do contrato e à seleção do cocontratante traduz-se no incumprimento de diversas normas e princípios jurídicos que conduz à invalidade do negócio jurídico.
23. Desde logo, nos termos do artigo 7.º do RJPIP, o MC encontrava-se obrigado a salvaguardar o princípio da concorrência, nomeadamente através da realização de uma consulta ao mercado, conforme dispõem os artigos 34.º e 35.º do mesmo diploma, aplicáveis por analogia¹²¹, o que não se verificou.

¹²¹ Cfr. referido no ponto 9 do capítulo III deste relatório.

24. Do mesmo modo, é de realçar que os contratos legalmente excluídos do âmbito da aplicação do CCP, como seria o caso dos contratos de arrendamento¹²², ou mesmo de locação financeira, estão sujeitos aos princípios gerais aplicáveis em matéria de contratação pública¹²³.

25. Termos em que se conclui que os responsáveis do MC, ao aprovarem a celebração do contrato promessa de arrendamento para fins não habitacionais, tal como o qualificaram, não observaram os princípios da prossecução do interesse público, da concorrência, da imparcialidade, da transparência e da publicidade.

26. Neste domínio, em sede de contraditório, alega-se que:

→ “(...) quer a qualificação da natureza do contrato, quer os procedimentos adotados, tiveram subjacente o parecer jurídico e os esclarecimentos de dois (reitere-se) insuspeitos juristas de renome no âmbito do Direito Administrativo.” E que “(...) tal facto não poderá, de forma alguma, ser obliterado e dissociado de todos os atos e procedimentos que foram promovidos pelo executivo municipal.”

→ “(...) o facto de o[s] Pronunciante[s] não ter[em] tido qualquer tipo de intervenção (direta ou indireta) na qualificação daquele contrato como um contrato de arrendamento.

→ “(...) as qualificações profissionais e académicas do Professor Doutor H... e do Dr. M... criaram a legítima expectativa no Pronunciante - e em todo o executivo municipal - que o modelo jurídico apresentado para a construção do CET (...) não padecia de qualquer ilegalidade e estava conforme as normas legais aplicáveis (...).”

27. Quanto à questão da qualificação jurídica do contrato, refira-se que, em situações, como sucede *in casu*, mais do que qualificar um contrato com um conteúdo atípico importa determinar o regime jurídico que lhe é aplicável.

28. Ora, os contratos devem ser analisados e qualificados, não apenas com base na sua configuração formal, mas também e sobretudo em função das circunstâncias em que se enquadram e dos objetivos que visam realizar, posição que de resto tem sido unanimemente sufragada pela jurisprudência da 1.ª Secção deste Tribunal.

¹²² Cfr. alínea c), n.º 2 do artigo 4.º do CCP.

¹²³ Recorde-se a jurisprudência do TdC e do TJUE no sentido de que a violação dos princípios aplicados no regime da contratação pública, nomeadamente os especialmente previstos no artigo 1.º-A do CCP, configura a prática de infração financeira, na medida em que os princípios são fonte de direito na contratação pública. A este propósito *vide* pontos 28 e 47, capítulo III deste relatório.

29. Como se refere no Acórdão n.º 02/2011, de 21 de janeiro, em Plenário da 1ª Secção, há que *“(...) ter em atenção a regra interpretativa do efeito útil, evitando que a não qualificação formal do contrato como de um determinado tipo afaste a aplicação de normas instituídas em função de especificidades desse tipo que o contrato atípico também contenha e cujo objetivo e finalidade devam ser assegurados.”*
30. Concluindo-se, assim, pela necessidade de se atender às circunstâncias em que o contrato se enquadra, os objetivos que visa realizar, o regime do(s) tipo(s) contratual(ais) que mais dele se aproxima(m) ou do(s) elemento(s) de um determinado tipo que lhe são semelhantes, bem como a necessidade de preservar o interesse público, os princípios de contratação pública e o efeito útil que as normas correspondentes à figura próxima visam prosseguir¹²⁴.
31. No que respeita ao “aconselhamento jurídico” dos referidos juristas, cumpre salientar que a obtenção dos mesmos não afastava os deveres que impendiam sobre o Município antes de concretizar um negócio desta natureza, sendo, ainda, de realçar que o parecer do mencionado Professor versava sobre uma situação diferente.

Celebração do contrato

32. Como referido anteriormente, no âmbito do denominado contrato promessa de arrendamento para fins não habitacionais, o MC prometeu tomar de arrendamento o CET, a construir pela GE, SA, pelo prazo de 25 anos.
33. Através da análise do clausulado contratual, torna-se possível constatar que o contrato era desequilibrado em desfavor do MC, pois nos aspetos deixados pelo CC à liberdade e autonomia das partes nos contratos de arrendamento, as obrigações cometidas ao Município assumiam maior exigência, incumbindo-lhe, designadamente:
- Pagar a uma renda mensal de 25 000,00 €, sujeita a atualização anual de acordo com o coeficiente de atualização anual publicado pelo Instituto Nacional de Estatística (cláusula 3.ª, n.ºs 1 e 3);
 - Pagar antecipadamente, no prazo de 150 dias após outorga do contrato promessa, o valor de 300 000,00 € (acrescido do IVA), correspondente às rendas do 25.º ano do arrendamento (cláusula 3.ª, n.º 4), sem exigência de caução ou de quaisquer garantias;

¹²⁴ Disponível in <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2011/ac002-2011-1spl.pdf>, pág. 21.

- Realizar todos os trabalhos e/ou obras de conservação, manutenção e reparação cuja necessidade ocorra durante a vigência do contrato, incluindo o edifício e zonas exteriores (cláusulas 5.^a e 10.^a).
34. Relativamente às formas de cessação do contrato, as partes convencionaram que se aplicavam as que se encontram previstas no CC (acordo entre as partes ou revogação por acordo, denúncia, resolução e oposição à renovação), tendo, no entanto, estabelecido especificamente quanto à denúncia que esta não podia ocorrer, por qualquer das partes outorgantes, antes de decorridos 25 anos após celebração do contrato (cláusulas 6.^a a 9.^a).
35. Acresce que foi no âmbito de um contrato de promessa que se operou esse adiantamento, o que desde logo contraria tanto as regras do arrendamento como da locação financeira em destaque, ao prever-se a antecipação de 12 meses de rendas.
36. Verifica-se, assim, que mesmo que se atendesse à qualificação atribuída pelo MC ao contrato, como alegam os indiciados responsáveis, é patente um desequilíbrio nas obrigações assumidas em desfavor do Município, inexistindo partilha de risco na configuração do negócio jurídico.

B. PRESTAÇÕES TÍPICAS DE OUTROS CONTRATOS

✚ Opção de compra pelo MC do CET

37. Como referido, o clausulado contratual estabelecia uma opção de compra a favor do Município do edifício CET (cláusula 11.^a).
38. Embora o n.º 4 da referida cláusula condicionasse o exercício do direito de opção, pelo MC, às decisões dos órgãos do Município, bem como à decisão de visto pelo Tribunal de Contas, a previsão da opção de compra a favor do MC suscita diversas questões.
39. Desde logo, atenta a duração do contrato, verifica-se que o exercício da opção de compra pelo MC só poderia ocorrer ao fim de 25 anos, período durante o qual não podia ser denunciado (cláusulas 2.^a, n.º 2, 9.^a e 11.^a, n.º 1). Trata-se, assim, de um prazo longo para a assunção de obrigações e encargos por parte do Município.
40. Durante o mesmo período, o MC suportaria o custo das benfeitorias necessárias, bem como as rendas mensais que ascenderiam a 7 500 000,00 €¹²⁵, acrescidas das atualizações anuais, montante ao qual se somaria o valor residual, a fixar através de uma avaliação, o qual não

¹²⁵ Valor correspondente à renda mensal de 25 000,00 € x 12 (meses) x 25 (anos).

poderia, em qualquer caso, ser superior a 100 000,00 € (cláusulas 3.^a, n.ºs 1 e 3, e 11.^a, n.ºs 1 e 3).

41. Termos em que se conclui que, na formulação da cláusula de opção de compra, havia também um desequilíbrio em desfavor do Município, decorrente, designadamente, do prazo estabelecido e do facto de o contrato não poder ser denunciado durante o mesmo.

Empreitada de obras públicas

42. No que respeita à construção do CET, de acordo com o estabelecido na cláusula 4.^a, n.º 1, do contrato promessa, incumbia à promitente senhoria:

- A conceção, construção e equipamento, a suas exclusivas expensas, do CET, em regime de empreitada;
- Apresentar, junto dos serviços técnicos do MC o projeto de arquitetura do CET, no prazo de 90 dias, após outorga da escritura definitiva;
- Concluir a construção do CET, no prazo máximo de 500 dias, após a emissão pelo MC, da respetiva licença de construção ou da apresentação de comunicação prévia;
- Requerer a emissão da autorização de utilização do CET no prazo máximo de 8 dias, contados da data de conclusão das obras de construção do CET.

43. Ora, em especial, a construção do CET, em regime de empreitada, a intervenção do MC na escolha dos terrenos onde se previa a implantação e a localização do imóvel, bem como o controlo efetivo sobre o respetivo processo de tramitação administrativa e licenciamento da obra¹²⁶, constituem elementos caracterizadores de um contrato de empreitada de obras públicas, nos termos do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 343.º do CCP.

44. Como tal, considerando que o negócio jurídico celebrado se destinava à construção de um bem imóvel sob a direção e fiscalização do próprio Município, comportando prestações típicas de um contrato de empreitada de obras públicas, era-lhe aplicável, tanto na fase de formação até à celebração, como na fase de execução contrato, o regime jurídico da contratação pública (Partes II e III do CCP).

¹²⁶ Na medida em que a cocontratante estava obrigada, legal e contratualmente, a submeter o projeto de arquitetura à apreciação e aprovação da CMC e a requerer, junto da autarquia, a emissão da respetiva licença de construção ou apresentação de comunicação prévia, incumbindo, igualmente à autarquia autorizar a emissão da licença de utilização.

45. Como se verificou, a formação do contrato caracterizou-se pela ausência de procedimento em desrespeito, no que respeita à empreitada de obras públicas incluída no negócio jurídico, do disposto no artigo 16.º do CCP¹²⁷.
46. Acresce que, na medida em que incluía prestações típicas de um contrato de empreitada de obras públicas com um valor que seria certamente superior a 750 000,00 €, o contrato promessa estava sujeito a fiscalização prévia do TdC, atento o disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC.
47. Os indiciados responsáveis refutam estas observações, argumentando que não foi celebrado um contrato de empreitada de obras públicas, pois, ao contrário do afirmado em sede de relato, a autarquia " (...) *não tinha o controlo sobre o conteúdo do projeto e a construção do imóvel*".
- "Ao Município de Caminha apenas incumbia a obrigação de analisar e aprovar o pedido de licenciamento do CET, tal como acontece para todos os pedidos de licenciamento que dão entrada nos seus serviços."*
48. Padecem de razão os indiciados responsáveis, pois, como resulta, designadamente da cláusula 4ª do contrato, a GE, SA, estava obrigada, legal e contratualmente, a submeter o projeto de arquitetura a apreciação e aprovação da CMC (órgão executivo da promitente arrendatária) e a requerer, junto da autarquia, a emissão da respetiva licença de construção ou apresentação de comunicação prévia.
49. Ora, embora a autarquia também se pronuncie sobre este tipo de documentos apresentados por particulares no caso, sendo a promitente senhoria, estava numa posição privilegiada para impor a construção do CET com as características físicas e funcionais que especificamente concebeu para a utilização pretendida pela autarquia.
50. Assim, atento o negócio jurídico formalizado pelas partes, conclui-se que não se está perante relações contratuais cujos efeitos se esgotam ou reconduzem tão somente à figura do contrato de arrendamento, mas também ele é enformado por elementos típicos de um contrato de empreitada de obra pública, nos termos do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 343.º do CCP.
51. Como tal, contrariamente ao impugnado pelo indiciado responsável, B..., quando refere que "*(...) o contrato sub judice assume-se como um contrato promessa de arrendamento para fins não habitacionais, razão pela qual, não se encontrava sujeito a visto prévio do TdC*", o negócio

¹²⁷ Como o contrato não autonomiza o valor correspondente à construção do imóvel, não se torna possível identificar o concreto procedimento pré-contratual preterido.

jurídico celebrado encontrava-se sujeito, também, ao cumprimento de outros normativos legais, designadamente a submissão a fiscalização prévia do TdC.

Contrato de locação financeira

52. O negócio jurídico prometido contém alguns elementos que o aproximam, em muito, de um contrato de locação financeira (imobiliária), nomeadamente o modo de cálculo da renda mensal, a opção de compra conferida ao Município, a impossibilidade de este denunciar o contrato durante os primeiros 25 anos e a responsabilidade pela conservação e manutenção do CET, compreendendo, inclusivamente, de algum modo, a assunção do risco de perda do imóvel)¹²⁸.

53. Contraditam os indiciados responsáveis que:

→ “(...) naufraga a tese segundo a qual estamos perante um contrato sujeito ao regime legal previsto Decreto-Lei n.º 149/95, de 24 de junho, atendendo que o negócio jurídico celebrado pelo Município de Caminha não foi perante uma instituição de crédito ou uma sociedade de locação financeira”.

→ “O pagamento de tal montante era equivalente à renda do 25º ano, por força da celebração do contrato-promessa de arrendamento para fins não habitacionais;

→ “Tal montante, no caso de ter sido escrupulosamente cumprido o contrato promessa, nunca seria devolvido ao Município de Caminha por parte da sociedade GE, S.A.”.

54. Salienta-se que apenas se realçou que algumas cláusulas do contrato o aproximavam de um contrato de locação financeira imobiliária, sendo certo que tais contratos apenas podem ser celebrados por instituições de crédito. Contudo, ao prever o pagamento antecipado, a seu cargo, de uma obrigação que só se constituiria daí a 25 anos, o Município, através de uma promessa contratual, acabou por conceder um crédito, um financiamento, à sua contraparte, o que de resto lhe está vedado, nos termos do n.º 7 do artigo 49.º do RFALEI (como se menciona no ponto 19 deste capítulo do relatório).

¹²⁸ Veja-se nesse sentido o Ac. n.º 11/2011, de 15.03.2011 – 1.ªS/SS, no qual se refere que a “(...)Locação financeira é o contrato pelo qual uma das partes se obriga, mediante retribuição, a ceder à outra o gozo temporário de uma coisa, móvel ou imóvel, adquirida ou construída por indicação desta, e que o locatário poderá comprar, decorrido o período acordado, por um preço nele determinado ou determinável mediante simples aplicação dos critérios nele fixados (cfr. art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 149/95, de 24 de Junho)”. Disponível in <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1sss/Documents/2011/aco11-2011-1sss.pdf>.

C. (IN)CAPACIDADE DE ENDIVIDAMENTO DO MC

55. Dos esclarecimentos e documentos remetidos pelo MC resulta que havia interesse em ver construído e em exploração um equipamento do tipo CET, no concelho de Caminha, mas que este não dispunha de capacidade financeira para recorrer a eventual empréstimo para financiar a sua construção, em regime de empreitada de obras públicas (cfr. despacho/proposta do PCMC, de 16.09.2020, e declarações constantes das atas das reuniões da CMC de 21.09.2020 e da AMC, de 25.09.2020).
56. Do mesmo modo, em função dos valores evidenciados nos anos de 2020 a 2022, quanto à capacidade financeira do MC, era previsível que, se tivesse sido observado o n.º 2 do artigo 52.º do RFALEI, no sentido de incluir os encargos decorrentes do contrato prometido (enquanto contrato de financiamento) no cálculo da dívida total do Município, o limite legal de endividamento desta autarquia teria sido ultrapassado (cfr. anexo III ao relatório).
57. Neste particular é de realçar a circunstância de o contrato ter sido celebrado em 12.10.2020, envolver encargos plurianuais e ter produzido efeitos financeiros (pagamento antecipado de rendas, no montante de 300 000,00 €, acrescido de IVA, no valor de 69 000,00 €), em 15.06.2021, sendo que, nos termos previstos na alínea b) do n.º 3 do artigo 52.º do RFALEI, a margem de endividamento de que o Município dispunha devia ser aferida à data em que foi celebrado o contrato bem como à data de início de produção de efeitos¹²⁹.

D. NEGÓCIO SIMULADO E FRAUDE À LEI

58. Ao qualificar o contrato prometido como um contrato de arrendamento (para fins não habitacionais), mas inserindo no clausulado contratual, em simultâneo, prestações típicas de outros contratos que, de facto e reconhecidamente, queria celebrar, o MC terá incorrido numa situação de negócio simulado.
59. Com efeito, sob a aparência de um contrato de arrendamento (negócio simulado), o MC quis celebrar uma locação financeira ou, noutra perspetiva, um contrato de empreitada de obras públicas associado a um financiamento (negócios dissimulados).
60. O recurso ao negócio simulado é ilegal e lesivo do ponto de vista da boa gestão pública, com dano para o erário público, atento o montante pago a título de adiantamento de rendas, o

¹²⁹ Neste sentido *vide* os Acórdãos n.º 13/2022, da 1.ª Secção e n.º 19/2022, do Plenário da 1.ª Secção, disponíveis *in* <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1sss/Documents/2022/aco13-2022-1sss.pdf> e <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2022/aco19-2022-1spl.pdf>, respetivamente.

previsto pagamento das rendas anuais e demais encargos, como referido nos pontos antecedentes.

61. Acresce que, ao adotar esta conduta, o MC contornou a observância das regras legais em matéria de contratação pública, no que respeita à construção do CET, bem como o cumprimento dos normativos legais em matéria de financiamento autárquico uma vez que, como mencionado, não dispunha dos fundos necessários nem de capacidade legal de endividamento¹³⁰.
62. Como já indicado, a configuração de um negócio jurídico que incluía prestações de diversas tipologias de contratos (considere-se um contrato complexo, um contrato misto ou uma união de contratos, conforme os diferentes entendimentos doutrinários) não está vedada, atento o princípio da autonomia e da liberdade contratual estabelecido no artigo 405.º do CC.
63. No entanto, e como já foi amplamente densificado, a doutrina e a jurisprudência consideram unanimemente que tal possibilidade implica a aplicação do regime jurídico de cada contrato incluído no negócio jurídico, através da consagração do respetivo clausulado.
64. Face ao exposto, constata-se que o MC incorreu numa fraude à lei que lhe permitiu aceder ao que lhe estava vedado por essa mesma lei, uma vez que, como se mencionou, não dispunha de capacidade financeira para a construção do CET, deixando tal tarefa a cargo de um investidor privado, para mais tarde, já decorridos os 25 anos de execução do contrato de arrendamento vir então a adquirir esse imóvel, exercendo a prevista opção de compra¹³¹.
65. Do mesmo modo, ao prever o pagamento antecipado, a seu cargo, de uma obrigação que só se constituiria daí a 25 anos, o Município, através de numa promessa contratual, concedeu efetivamente um crédito à sua contraparte, prática, que como já se viu se encontra vedada aos Municípios nos termos do n.º 7 do artigo 49.º do RFALEI¹³².
66. Não se exclui, também, do intento negocial, o regime de fiscalização prévia deste Tribunal de que beneficiam os contratos de arrendamento (ou a sua promessa), quando substancialmente se revelam claramente outras figuras contratuais incorporadas no acervo contratual aqui analisado (como vimos atrás, empreitada de obras públicas, compra e venda e locação financeira), mesmo enquanto promessa contratual que previa expressamente uma

¹³⁰Também, neste sentido *vide* a Decisão n.º 1221/2018, de 14.12, disponível *in* https://www.tcontas.pt/pt-ProdutosTC/Decisoes/1seccao/Documents/2018/Decisao_1221_2018.pdf.

¹³¹ Também neste sentido *vide* ponto 49 a 51, capítulo III, deste relatório.

¹³² Cfr. ponto 19, do presente capítulo.

contrapartida comercial a prestar de imediato, que se encontram inequivocamente sujeitas àquele controlo prévio, por via das alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC.

67. Atentas as observações evidenciadas os indiciados responsáveis vieram alegar que:

- *“(…) nunca foi intenção do[s] Pronunciante[s] contornar alguma exigência legal com a intenção de defraudar a Lei.”*
- *“Do lençol fáctico em crise e das considerações ora expendidas, dúvidas não podem existir que não há nenhuma intenção do[s] Pronunciante[s] em contornar qualquer regime legal que, eventualmente, erroneamente não foi aplicado.”*
- *“E tanto assim é que, se de facto existisse alguma intenção de contornar algum regime legal, a aprovação da minuta do contrato de promessa nunca teria sido submetida a deliberação da Assembleia Municipal.”*

68. A este propósito, mencione-se o Acórdão do STJ de 20-10-2009, processo n.º 115/09.0TBPTL, 1.ª Secção¹³³, no qual se refere de forma clara que *“embora o legislador não tenha tratado genericamente a figura da fraude à lei (...) a mesma pode e deve estender-se a todo o negócio jurídico (...) não sendo essencial a intenção das partes em defraudar a lei (...)”*.

69. Ainda, no citado acórdão do STJ *“(…) a fraude à lei - apenas consagrada para as normas de conflitos (direito internacional privado) – “ (...) pode e deve estender-se a todo o negócio jurídico, desde que se lance mão de uma norma de cobertura para ultrapassar – ou incumprir – outra norma (a defraudada).*

Assim, por via indireta, através da prática de um ou vários atos lícitos, logra obter-se um resultado que a lei previu e proibiu.

*É necessário um nexo entre o(s) ato(s) lícito(s) e o resultado proibido, não sendo essencial a intenção das partes em defraudar a lei, aderindo-se assim a uma conceção objetivista.”*¹³⁴

70. Resulta dos factos supra descritos, que, ainda que por via indireta, o negócio jurídico celebrado, visava a construção do edifício CET, que de outra forma não era possível efetuar, tanto mais que o MC não tinha capacidade financeira para o efeito¹³⁵.

¹³³ Disponível in <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/acordao/115-2009-89556675>

¹³⁴ Também neste sentido vide Relatório n.º 5/2024- ARF, da 2ª SECÇÃO disponível in <https://www.tcontas.pt/pt-ProductsTC/Relatorios/RelatoriosApuramentoResponsabilidades/Documents/2024/arf-dgdc-reloos-2024-2s.pdf>

¹³⁵ Ponto 54 a 56, do presente capítulo.

E. EXECUÇÃO FINANCEIRA PARCIAL DO CONTRATO

71. Quanto à execução financeira do contrato promessa, salienta-se o facto de o então PCMC, B..., ter autorizado, em 16.03.2021, o Banco Santander a efetuar o pagamento, via “*confirming*”, da quantia de 300 000,00 €, acrescida do IVA, 69 000,00 €¹³⁶, pagamento que efetuou em 15.06.2021.
72. Importa referir que este pagamento resultou do disposto na cláusula 3.^a, n.º 4, do contrato, o qual foi aprovado por maioria, em reuniões da CMC de 21.09.2020 e da AMC de 25.09.2020.
73. Como se referiu nos pontos anteriores este contrato e respetiva despesa enfermam de diversas ilegalidades, as quais se refletiram na autorização e efetivação deste pagamento.
74. Com também se mencionou¹³⁷, este pagamento adiantado das rendas do 25.º ano do contrato, não só excedeu o número de rendas mensais cujo adiantamento é permitido pelo n.º 1 do artigo 1076.º do CC (de apenas 2 meses), como foi efetuado sem a prestação de qualquer garantia por parte do cocontratante que assegurasse o reembolso do montante adiantado em caso de eventual incumprimento do referido contrato.
75. Neste quadro é alegado, em sede de contraditório, que “*(...) a alegada violação do disposto no artigo 1076.º do Código Civil - a qual, à data dos factos, impunha que o pagamento de adiantamento de rendas não poderia ser superior a três meses não é suscetível de preencher o elemento objetivo do artigo 65.º, n.º 1, alínea b) do LOPTC*” (...)”*Porquanto, tal normativo, não se reporta à elaboração e execução dos orçamentos, bem como à assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos*”TM.
76. Pese embora o alegado, refira-se que tal preceito legal (artigo 1076.º) impõe aos contraentes que o pagamento da renda a título de adiantamento não possa ser superior a três meses de renda. Ora, no caso concreto, os responsáveis, enquanto decisores públicos, assumiram um compromisso e despesa (pública) muito superior ao legalmente permitido, onerando por essa via o orçamento da autarquia.
77. Resulta, aliás, à evidência que a despesa autorizada e paga (369 000,00 €), decorrente da celebração do contrato promessa de arrendamento *sub júdice* não observou os princípios e as regras do processo de autorização da despesa, designadamente quanto à verificação da conformidade legal e à verificação da regularidade financeira e económica.

¹³⁶ Cfr. pontos 43 a 46, capítulo II, deste relatório.

¹³⁷ Cfr. ponto 33 do presente capítulo.

78. Acresce que, neste âmbito e no que respeita ao contrato de empreitada de obras públicas incluído no negócio jurídico, foi também desrespeitada a obrigação de exigência de prestação de caução relativa ao montante do adiantamento, prevista na alínea a) do n.º 1 do artigo 292.º.
79. Também a propósito da viabilidade do negócio celebrado, recorde-se que à data da outorga do contrato (12.10.2020), a GE, SA tinha como atividade a mediação imobiliária, a administração de imóveis por conta de outrem, a gestão de arrendamento, a compra e venda de bens imobiliários e a revenda dos adquiridos para esse fim e exercício da atividade de construção civil.
80. Mas como se mencionou, o objeto social da sociedade sofreu duas alterações, a última das quais, em 01.09.2021, passando a ter um objeto social totalmente distinto do inicial (14.02.2020), deixando, inclusivamente, de prever o exercício da atividade de arrendamento, compra e venda de imóveis e revenda dos imóveis adquiridos para o mesmo fim¹³⁸. Como tal, a GE, SA, ficou impossibilitada de cumprir o contrato promessa de arrendamento auditado, desde setembro de 2021.
81. Com as vicissitudes surgidas quanto à impossibilidade de execução do contrato promessa em apreço, e atento o incumprimento do mesmo pela GE, SA, o contrato foi resolvido pelo MC, mas o referido montante adiantado e pago não foi devolvido pela GE, SA, constituindo, assim, um dispêndio de dinheiro público sem qualquer contrapartida.
82. É certo que o MC resolveu o contrato por incumprimento do promitente senhorio e promoveu diversas ações, designadamente uma queixa-crime com pedido de prestação de caução económica¹³⁹, bem como um pedido de arresto preventivo de bens¹⁴⁰, com vista ao ressarcimento e reembolso do montante pago a título de antecipação de rendas.
83. Ainda que tal não obste ao normal desenvolvimento da presente ação de auditoria¹⁴¹, importa referir que, até à presente data, no âmbito do processo-crime, foram efetuadas buscas e a

¹³⁸ Cfr. pontos 18 a 21, capítulo II, deste relatório

¹³⁹ Em 02.12.2022, contra a GE, SA e D..., pelos prejuízos decorrentes do incumprimento (definitivo) do contrato pela GE, SA, por culpa exclusiva desta, em montante não inferior a 400 000,00 €.

¹⁴⁰ Promovido pelo MC, em 09.12.2022, contra a GE, SA, D... e terceiros em valor superior ao do adiantamento.

¹⁴¹ Tal como tem vindo a ser corolário da autonomia das responsabilidades financeiras relativamente a outras (nomeadamente civil e penal) já este Tribunal se pronunciou que “a *responsabilidade financeira reintegratória é objeto de um regime substantivo próprio com pressupostos autónomos relativamente à responsabilidade civil extracontratual, tal como a responsabilidade financeira sancionatória se apresenta autónoma relativamente a outros regimes sancionatórios (v.g. penal, contraordenacional, contravencional, disciplinar), independentemente da possibilidade de aplicação subsidiária de algumas normas de outros regimes (...)*”. Cfr. Ac. n.º 23/2022, – 3.ª S/PL, de 27/06/2022 (RO n.º 02/2022-3.ª Secção, Processo JRF n.º 10/2021-3.ªS).

apreensão de documentação nas instalações da CMC e da AMC e que no processo de arresto preventivo foram efetivadas várias diligências tendo sido arrestados 12 imóveis rústicos¹⁴², 1 móvel urbano e 2 contas bancários.

84. Sendo que:

- 10 dos imóveis rústicos arrestados se encontram onerados com penhora, registada em data anterior a favor da Fazenda Pública (ao abrigo de vários processos de execução fiscal no valor de 146 939,40 €, 187 411,27, 144 853,60 €, 868,28 €, 857,90 € e 744,14 €, cada);
- Os bens imóveis rústicos têm um valor tributário/patrimonial residual, que varia entre 0,92 € e os 62,48 €, e o imóvel urbano, com o valor tributário de 64 767,15 € está “(...) registado a favor de pessoa diversa”; e
- Das duas contas bancárias indicadas, apenas uma se encontra arrestada com o valor aproximado de 7 000,00 € (quantia sujeita a confirmação pelo Tribunal onde está a decorrer a ação de arresto preventivo)¹⁴³.

85. Pese embora não estarem concluídas todas as diligências relativas ao arresto dos bens indicados pela CMC e não ter sido proferida decisão no âmbito do processo-crime, é de salientar que, atento o valor dos bens arrestados e as anteriores penhoras que oneram os mesmos, não se vislumbra, na presente data, a possibilidade de a autarquia poder reaver o valor pago a título de antecipação de rendas, acrescido de IVA, que ascendeu ao total de 369 000,00 €.

86. Ora, nesta situação enquadram-se duas hipóteses:

- Sendo o contrato nulo por violação das, atrás descritas, normas legais imperativas, não existiria qualquer fundamento para se realizar o pagamento, sempre indevido, constituindo um pagamento ilegal e indevido para o erário público;
- Aceitando-se a possibilidade da sua resolução, também o mesmo pagamento de 369 000,00 €, fica definitivamente sem contrapartida, constituindo, assim, um efetivo dano para o erário público.

Disponível in <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/3s/Documents/2022/aco23-2022-3s.pdf>.

¹⁴² À data da última resposta do MC (29.12.2023) ainda se encontrava pendente o arresto de dois bens rústicos.

¹⁴³ Cfr. ponto 70 do capítulo II e anexo II do relatório.

87. Os indiciados responsáveis não atuaram, assim, como administradores prudentes e avisados de dinheiros e ativos públicos, uma vez que os encargos financeiros assumidos pelo MC por força da celebração do contrato promessa *sub júdice*, causaram dano para ao erário público municipal.

VIII. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA E SANCIONATÓRIA INDICIADA

A. INFRAÇÕES FINANCEIRAS

1. A responsabilidade financeira a efetivar pelo Tribunal de Contas implica a verificação de 3 pressupostos: o ato, positivo ou negativo (neste caso, por via de omissão), a ilicitude, o juízo de desvalor do direito assente sobre o facto em si e, por fim, um juízo de culpa, que incide já sobre a atuação do agente.
2. Já a responsabilidade financeira reintegratória implica, para além daqueles pressupostos, a existência de um dano quantificável.
3. Nos pontos antecedentes do capítulo VII deste relatório identificam-se as ilegalidades que se repercutiram na outorga do contrato promessa e respetiva autorização de despesa, bem como no pagamento efetuado a título de adiantamento de rendas, as quais são suscetíveis de constituir infração financeira (cfr. Anexo I ao relatório).

Assim:

- a) A autorização, em 16.03.2021, e a efetivação, em 15.06.2021, do pagamento a título de adiantamento de rendas, na importância total de 369 000,00 € (incluindo o IVA), sem qualquer contraprestação, é suscetível de **configurar um pagamento indevido e, como tal, constitui eventual responsabilidade financeira reintegratória, nos termos dos n.ºs 1 e 4 do artigo 59.º da LOPTC** (ponto E do capítulo VII).
- b) Esta mesma autorização e efetivação deste pagamento ilegal é também suscetível de consubstanciar a **infração financeira sancionatória prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC** – violação de normas sobre autorização do pagamento de despesas públicas.

Por outro lado, foram também desrespeitados:

- c) O artigo 52.º, n.º 3, alíneas a) e c), da LEO – assunção e autorização da despesa com desrespeito das normas legais, designadamente o n.º 1 do artigo 1076.º do CC e o n.º 7 do artigo 49.º do RFALEI, uma vez que o denominado adiantamento correspondeu

efetivamente à concessão de um crédito à contraparte, sendo que se encontra vedado o empréstimo de municípios a entidades públicas ou privadas, e dos requisitos de economia, eficiência e eficácia.

Os princípios da prossecução do interesse público e da boa administração previstos nos artigos 4.º e 5.º do CPA, bem como da equidade intergeracional previsto na alínea f) do n.º 1 do artigo 3.º do RFALEI – atenta a falta de fundamentação e avaliação da sustentabilidade financeira do contrato e do seu impacto na despesa assumida para 25 anos e opção de compra (pontos n.ºs 17, 18, 19 e 20 do capítulo VII).

Estas ilegalidades são também suscetíveis de consubstanciar a prática da infração financeira **sancionatória prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC** – violação de normas sobre autorização de despesas públicas.

- d) Os princípios gerais aplicáveis em matéria de contratação pública, designadamente os da prossecução do interesse público, da concorrência, da imparcialidade, da transparência e da publicidade constantes do artigo 1.º-A do CCP, aplicáveis por força do artigo 4.º, n.º 2, alínea c), do mesmo código (ponto n.º 25 do capítulo VII).

Na componente relativa a empreitada de obras públicas, o artigo 16.º do CCP, atenta a ausência de procedimento (ponto n.º 45 do capítulo VII) e o disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 292.º do CCP, quanto ao adiantamento (ponto n.º 78 do capítulo VII).

Estas ilegalidades são também suscetíveis de consubstanciar a prática da **infração financeira sancionatória prevista na alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC** – violação de normas legais relativas à contratação pública.

- e) Ainda, no que respeita a empreitada de obras públicas, o artigo 46.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC, uma vez que não houve submissão do contrato a fiscalização prévia do TdC (ponto n.º 46 do capítulo VII), o que é suscetível de consubstanciar a prática da **infração financeira sancionatória prevista na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC** – pela execução de atos ou contratos que não tenham sido submetidos a fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos.

B. IDENTIFICAÇÃO NOMINAL E FUNCIONAL DOS RESPONSÁVEIS

4. Nos termos do n.º 1 do artigo 61.º e dos n.ºs 1 e 2 do artigo 62.º (também aplicáveis à responsabilidade sancionatória por força do n.º 3 do artigo 67.º), todos da LOPTC, a responsabilidade pela prática de infrações financeiras recai sobre o agente ou os agentes da

ação, ou seja, sobre aquele que, de acordo com o n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, praticou o ato ilícito.

5. No caso dos titulares dos órgãos das autarquias locais (e desde 01.01.2017)¹⁴⁴, o regime aplicável, constante do 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, o qual dispõe:

“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.”*

6. À luz deste regime, os membros dos órgãos executivo das autarquias só respondem financeiramente pelos atos que praticarem, ordenarem, autorizarem ou sancionarem, referentes a liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, 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.

¹⁴⁴ A este propósito vide o Ac. n.º 5/2019, 3ª (Estações competentes nas autarquias) onde se refere que: *“Nas autarquias locais, a responsabilidade financeira prevista no n.º 2 do artigo 61.º da Lei n.º 98/97, de 9 de março, na sua redação após a entrada em vigor da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, recai sobre os membros do órgão executivo quando estes não tenham ouvido os serviços competentes para informar ou, quando esclarecido por estes em conformidade com as leis, hajam tomado decisão diferente (...) A omissão de informação sobre um facto essencial à tomada de decisão da «estação competente» por parte de quem autorizou os pagamentos indevidos, que, a ser efetuada, poderia permitir evidenciar a ilegalidade da decisão relativa aos pagamentos indevidos efetuados, não permite a imputação (...)”*

7. Considerando uma interpretação atualista do conceito de “*estações competentes*”¹⁴⁵, devem ser reconhecidas como tal os serviços ou unidades orgânicas que compondam a entidade, na qual se inclui o decisor¹⁴⁶.
8. A fim de garantir que haja um nexo de causalidade entre a intervenção de tais instâncias e o conteúdo do ato decisório, devem, as mesmas, ser dotadas de habilitação legal ou regulamentar para intervir na fase final do procedimento administrativo que precede a formação do ato decisório, independentemente de essa intervenção ser obrigatória ou facultativa¹⁴⁷.
9. Concomitantemente, as “*estações*” devem deter competência especializada na matéria que interessa à decisão final¹⁴⁸ ou, por outras palavras, para formular juízos de natureza técnica, jurídica ou científica, de forma aprofundada, em determinada área do conhecimento, destinados a auxiliar o decisor (esclarecendo-o) sobre as condicionantes a atender na prolação do ato final.
10. Com a entrada em vigor da Lei n.º 51/2018, de 16.08, que procedeu à sétima alteração à Lei n.º 73/2013, de 03.09 (que aprovou o RFALEI), o n.º 1 do artigo 80.º-A passou a dispor 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

¹⁴⁵ As “*estações competentes*” correspondiam às repartições da então Direção-Geral da Contabilidade Pública que funcionavam junto dos diversos ministérios e as “*informações*” configuravam documentos de suporte da despesa (ordens de pagamento e, mais tarde, folhas de liquidação) devidamente informados quanto à legalidade e regularidade orçamental da despesa em causa.

¹⁴⁶ Ou seja, qualquer um dos sujeitos eventualmente objeto de imputação subjetiva da responsabilidade financeira, como previsto no n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC (i.e. titulares dos órgãos autárquicos).

¹⁴⁷ Em detrimento dos atos preparatórios que “*antecedem a resolução final de uma determinada questão e visam criar as condições para que aquela seja adotada*”, como elucidam Marcelo Rebelo de Sousa/André Salgado de Matos, *Direito Administrativo Geral*, t. III, 2.ª ed., Lisboa: Dom Quixote, 2008, p. 96, e dos atos instrumentais que se traduzem em “*pronúncias administrativas que não envolvem uma decisão de autoridade, antes são auxiliares relativamente a atos administrativos decisórios*”, como o ensina Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, 3.ª ed., Coimbra: Almedina, 2016, pp. 247-260.

¹⁴⁸ Como defendido por Nuno Cunha Rodrigues em “*A responsabilidade financeira de titulares de cargos políticos*”, *Revista de Finanças Públicas e de Direito Fiscal*, ano XI, n.º 3, 2019, p. 46: “Deve ainda ser esclarecido que, nas situações em que não haja «estação competente» ou no caso de ser ouvida uma entidade - «estação competente» - sem suficiente conhecimento técnico, os membros do Governo e os titulares dos órgãos executivos autárquicos não estarão abrangidos pelo disposto no artigo 61.º, n.º 2, da LOPTC, podendo, conseqüentemente, ser responsabilizados”.

trabalhadores ou agentes que nas suas informações não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei.

11. Como se refere no Ac. n.º 5/2019 da 3.ª Secção deste Tribunal, esta norma contém uma explicitação/densificação que vem sublinhar, no domínio autárquico, a exclusividade de aplicação da norma citada aos membros do órgão executivo das autarquias locais. E apenas a estes. Sublinhando ainda o citado acórdão que “*A natureza específica daquela norma, tem como destinatários diretos e exclusivos aqueles agentes*”¹⁴⁹
12. Em sede de contraditório os indiciados responsáveis argumentam que ouviram as “*estações competentes*” quer através de parecer jurídico elaborado pelo Professor H..., quer pela intervenção de outro jurista do Município de Viseu, quer pela reunião do órgão deliberativo do Município.
13. A factualidade identificada no capítulo II deste relatório evidencia que os indiciados responsáveis autorizaram e aprovaram a celebração do negócio jurídico em apreço, bem como foi autorizado e efetivado um pagamento que ascendeu ao valor de 369 000,00 € (300 000,00 € acrescido de 69 000,00, a título de IVA), sem que se questionasse previamente aos serviços técnicos integrados na estrutura organizacional do Município sobre a legalidade destes atos, sendo estes as estações competentes às quais caberia informar quanto à legalidade dos atos praticados¹⁵⁰. Veja-se, a este propósito, o teor do artigo 80.º-A do RFALEI que, no n.º 1, se refere a “*serviços competentes para informar*”, concretizando no n.º 2 que, “*caso sejam ouvidos*” a responsabilidade se “*transfere para os trabalhadores ou agentes*” que integrem os mesmos.
14. Efetivamente, a CMC sustentou a legalidade do contrato promessa auditado no parecer jurídico emitido pelo Professor Doutor H..., ou seja, num documento externo ao Município (que nem tratava exatamente da mesma questão), não tendo sido evidenciada qualquer pronúncia dos serviços internos da CMC, pelo que a responsabilidade pela prática das infrações acima identificadas recai sobre os titulares dos órgãos autárquicos.
15. Pelas mesmas razões, a consulta informal do outro jurista mencionado pelos indiciados responsáveis, não consubstancia informação prestada por estação competente.

¹⁴⁹ Disponível in <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/3s/Documents/2019/aco05-2019-3s.pdf>, pág. 21.

¹⁵⁰ Neste sentido <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/3s/Documents/2019/aco05-2019-3s.pdf>.

16. No que respeita aos membros da Assembleia Municipal da CMC, que não integram o executivo camarário, atenta a natureza deliberativa deste órgão, este não se enquadra no conceito legal de “*estações competentes*”, contrariamente ao alegado pelos indiciados responsáveis.
17. Ainda, no exercício do contraditório, quanto à indiciada responsabilidade reintegratória (imputada ao então Presidente da CMC, B...), foi alegado, em síntese, que:
- *Não se poderá considerar que tenha existido qualquer ação e/ou omissão suscetível de alicerçar a responsabilidade reintegratória do Pronunciante pois o Pronunciante sempre atuou convicto da legalidade da sua conduta.*
 - *O erro em que atuou o Pronunciante não é censurável, o que implica a absolvição das infrações de que vem indiciado.*
 - *Como resulta dos factos elencados em sede de Relato, o Município de Caminha apresentou queixa-crime contra o Sr. D... e a sociedade GE, S.A., tendo sido igualmente arrestados vários bens pertencentes àquela sociedade comercial de forma a recuperar o montante de € 369.000,00.*
 - *Por tal motivo, a entender-se pela responsabilidade financeira reintegratória - o que, reitera-se, de forma alguma se concede - nunca poderá o mesmo ser condenado na restituição In totum do montante de € 369.000,00, acrescido de juros de mora, sob pena de ocorrer um enriquecimento sem causa, por parte do Município, uma vez que seria duplamente ressarcidos.*
18. Já quanto à responsabilidade financeira sancionatória os indiciados responsáveis alegaram, em síntese, que celebraram um contrato promessa de arrendamento sustentado com as orientações técnicas de um parecer jurídico e que sempre atuaram “*convictos da legalidade da sua conduta*”.
19. No âmbito do apuramento da culpa alegam os indiciados responsáveis que “*Para efeitos de apuramento da culpa do agente, não se poderá deixar de ter em conta que todo o procedimento que conduziu à celebração do contrato-promessa alicerçou-se no parecer jurídico e nos esclarecimentos prestados pelos iminentes juristas, Professor Doutor H... e Dr. M..., na sessão ordinária na Assembleia Municipal realizada no dia 25.09.2020*” e que “*todo o procedimento adotado pelo executivo municipal teve por base as orientações técnicas dos*

mesmos, com a plena convicção que atuavam em conformidade ao Direito e às normas legais aplicáveis”.

20. Em suma, face à imputação da responsabilidade financeira (reintegratória e sancionatória), consideram os indiciados responsáveis, que atuaram sem consciência (desculpável) da ilicitude da conduta, requerendo que esse erro ou falta seja considerado como causa de exclusão da culpa, nos termos do artigo 17.º do Código Penal, aplicável por força do artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC.
21. E que caso assim não se atenda, deverá considerar-se que as infrações que lhes são imputadas foram praticadas a título de negligência, devendo a responsabilidade financeira reintegratória ser relevada ou reduzida por aplicação do n.º 2 do artigo 64.º e quanto à responsabilidade financeira sancionatória indiciada, aplicar-se o disposto nos n.ºs 7 a 9 do artigo 65.º da LOPTC.
22. Ora, no que respeita à responsabilidade financeira reintegratória, esta só se efetiva 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], sendo que a eventual relevação ou redução, nos termos do n.º 4 do artigo 64.º da mesma lei só poderá ser efetuada pela 3.ª Secção deste Tribunal¹⁵¹.
23. Quanto ao alegado pelos indiciados responsáveis de que foi deduzida queixa-crime contra D... e a GE, S.A., tendo sido igualmente arrestados vários bens pertencentes àquela sociedade comercial para recuperação do montante pago a título de adiantamento, cita-se a Sentença n.º 16/2019, da 3ª Secção deste Tribunal, na qual se refere que o TdC é o “*órgão supremo*” da jurisdição financeira a quem cabe a “*efetivação de responsabilidades financeiras, nomeadamente o julgamento da responsabilidade por infração financeira reintegratória. E isto*

¹⁵¹ Sem prejuízo, veja-se a propósito que as razões de relevação da responsabilidade financeira reintegratória, considerando a sua natureza, residem numa culpa diminuta, na modalidade mais leve de negligência, em baixas exigências de prevenção, gerais ou especiais, e numa assunção, por parte do infrator, das responsabilidades inerentes ao caso. A título de exemplo o Acórdão n.º 07/2018 da 3.ª Secção do TdC, disponível in <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/3s/Documents/2018/acoo7-2018-3s.pdf>.

“sem prejuízo de qualquer outro tipo de responsabilidade em que o mesmo [responsável] possa incorrer”, como se estatui na parte final do n.º 1 do citado art.º 59^o152/ 153/154

24. Neste domínio, a jurisdição financeira, da competência constitucional exclusiva do Tribunal de Contas, pode e deve conhecer de infração financeira reintegratória e das suas consequências, mesmo que haja coexistência com outras jurisdições, sejam elas no âmbito do processo penal e de um pedido cível aí formulado, visando o ressarcimento do ente público com base nos mesmos factos, também aqui em causa, sendo que *“Será na fase de execução das decisões judiciais (no caso de ambas transitarem), que deve ser acautelada, precisamente, a não possibilidade de duplo ressarcimento, no segmento em que possa existir”*¹⁵⁵
25. Quanto ao alegado erro sobre a ilicitude do facto, como causa desculpante da culpa, cita-se a jurisprudência do TdC, no sentido de que *“O critério para aferir a censurabilidade da falta de consciência da ilicitude, no caso concreto, tem que ser, pela própria natureza das coisas, um critério de exigibilidade intensificada, atentas as responsabilidades que (...) sabiam poder vir a assumir – e que, de facto, assumiram -, ao se terem candidatado em eleições autárquicas para cargos cujo conteúdo funcional se reconduzia à gestão e administração de dinheiros públicos, o que, só por si, implicava uma atitude mais ativa com vista ao conhecimento e interpretação das normas jurídicas aplicáveis à Administração Pública, designadamente no que à contratação pública se reporta (...)”*¹⁵⁶.

¹⁵² Disponível in <https://www.tcontas.pt/pt-pt/produtoctc/sentencas/3s/documents/2019/sto16-2019-3s.pdf>.

¹⁵³ Veja-se ainda o Parecer n.º 130/2002 de 30.04.2003 do Conselho Consultivo da PGR (Relator: Mário Serrano, agora Juiz Conselheiro neste Tribunal de Contas) no sentido de que *“(...) a responsabilidade financeira (...) deve ser apurada e efetivada independentemente de outras formas de responsabilidade que possam derivar dos mesmos factos” e que “a competência material para a efetivação da responsabilidade financeira pertence ao Tribunal de Contas, (...) independentemente de eventuais responsabilidades de outra natureza, emergentes dos mesmos factos, que devam ser apuradas noutras jurisdições”.*

¹⁵⁴ Também na doutrina, Amável Raposo, considerando que *“(...) o juízo do Tribunal de Contas não depende dos juízos que outros tribunais façam (...)”* e, embora admita que *“(...) não é (...) simples” “(...) a cumulação da responsabilidade financeira reintegratória e da responsabilidade civil (...)”*, conclui que tal cumulação apenas pode dar-se *“quando, além das importâncias abrangidas pela infração, cujo conhecimento deve ser deixado em exclusivo ao Tribunal de Contas, haja outros danos a reparar, matéria de que conhecerá o tribunal criminal ou civil, conforme se trate ou não de responsabilidade conexas com a criminal (...)”*. E depois, em nota de rodapé, considera ainda que *“(...) a prática seguida (...) de, havendo crime, se formular no tribunal criminal, em enxerto cível, o pedido das importâncias inerentes à responsabilidade financeira abrangidas pela infração, é de justificação processual duvidosa, dada a competência deferida pela Constituição ao Tribunal de Contas de efetivar a responsabilidade financeira”* - in “A nova lei orgânica do Tribunal de Contas e a responsabilidade financeira”, in “Novas Perspetivas de Direito Público”, IGAT, Abril de 1999, págs. 16, 18 e nota de rodapé n.º 83.

¹⁵⁵ Cfr. a citada Sentença n.º 16/2019, da 3.ª Secção.

¹⁵⁶ Acórdão n.º 8/2011, de 09.11, da 3.ª Secção (RO N.º 3RO- JRF/2010) disponível in <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/3s/Documents/2011/acoo8-2011-3s.pdf>.

26. Quanto à culpa, age com culpa quem, nas circunstâncias daquele caso, podia e devia ter agido de outra forma, sendo certo que os indiciados responsáveis, enquanto responsáveis máximos com funções de gestão, deviam conhecer os preceitos legais que foram desrespeitados, não tendo atuado, assim, com o cuidado que lhes era exigível.
27. Decorre dos factos recolhidos que os responsáveis pelos atos praticados agiram, pelo menos, com negligência, uma vez que violaram o dever objetivo de cuidado que é devido a quem exerce funções de gestão pública, ao não terem respeitado os princípios e procedimentos legais nem terem acautelado os riscos e o impacto financeiro que decorriam deste negócio jurídico para o MC.
28. Assim, considera-se que, nos termos dos artigos 61.º, n.ºs 2 e 3 e 62.º, n.º 2, da LOPTC, a responsabilidade financeira supra identificada se enquadra como imputável:
- a) A B... (ex-PCMC) que:
- ✓ Efetuou o pagamento ilegal e sem contraprestação, a infração financeira reintegratória (artigo 59.º, n.ºs 1 e 4) e sancionatória [artigo 65.º n.º 1º, alínea b)] – alíneas a) e b) do ponto 3 deste capítulo do relatório;
 - ✓ Detendo a competência para enviar atos e contratos a fiscalização prévia deste Tribunal, nos termos da alínea k) do n.º 1 do artigo 35.º do RJAL, e do n.º 4 do artigo 81.º da LOPTC, a infração financeira sancionatória prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea h) – alínea e) daquele mesmo ponto 3.
- b) Aos membros da CMC¹⁵⁷, B... (ex-PCMC), C... e A... (à data Vereador) que, em reunião de 21.09.2020, aprovaram a minuta do contrato promessa de arrendamento para fins não habitacionais com as ilegalidades supra descritas, as quais são suscetíveis de consubstanciar a prática das infrações financeiras sancionatórias previstas nas alíneas b) e l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC – alíneas c) e d) do ponto 3 deste capítulo.

C. SANCIONAMENTO DAS INFRAÇÕES FINANCEIRAS

29. No que respeita à responsabilidade financeira reintegratória, 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], o responsável pode ser condenado a repor a importância abrangida pela infração, no caso no montante total de 369 000,00 €, “*sem prejuízo de qualquer outro tipo de*

¹⁵⁷ Não se inclui o Vereador F... que, de acordo com a informação constante do site da Câmara Municipal de Caminha, consultado em junho de 2024, faleceu em 01.03.2022, pelo que a eventual responsabilidade financeira sancionatória se extinguiu, nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 69.º da LOPTC.

responsabilidade em que o mesmo possa incorrer”, a que acrescem juros de mora, a contar da data da infração, atento o artigo 59.º, n.º 6, da LOPTC.

30. A eventual condenação em responsabilidade financeira sancionatória, a efetivar através do mesmo tipo de processo, é sancionável com multa num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites fixados no n.º 2 do artigo 65.º da LOPTC. A multa tem como limite mínimo o montante de 25 UC¹⁵⁸ (2 550,00 €) e máximo de 180 UC (18 360,00 €), de acordo com o referido artigo 65.º, n.º 2, da citada LOPTC, a determinar, nos termos dos n.ºs 4 e 5 do mesmo dispositivo legal.
31. No que concerne à possibilidade de relevação da responsabilidade financeira sancionatória, cumpre notar que tal mecanismo, previsto no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, constitui uma competência de exercício não vinculativo ou facultativo pelas 1.ª e 2.ª Secções do TdC (como resulta do emprego do termo “*podem*”), ainda que se encontrem preenchidos todos os pressupostos exigidos nas alíneas do seu n.º 9. No caso concreto e no tocante a estes (pressupostos) constata-se que inexistem, em relação à entidade e aos referidos responsáveis, recomendações e condenações anteriores do TdC por irregularidades/ilegalidades análogas às indicadas no relatório, como exigido nas alíneas b) e c) da norma.
32. Releva, ainda, o facto de o executivo camarário ter promovido diversas diligências para o ressarcimento da quantia paga indevidamente¹⁵⁹.

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, e do n.º 2 do artigo 110.º do Regulamento do TdC¹⁶⁰, foi emitido, em 31.10.2024, pela Sra. Procuradora-Geral Adjunta, o Parecer n.º 75/2024 que se transcreve parcialmente:

“(…)

No PR são evidenciados factos e situações suscetíveis de, em abstrato, poderem configurar irregularidades passíveis de integrar infrações financeiras que, como aí se refere, originam responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória para os seus autores.

¹⁵⁸ 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 26.02.

¹⁵⁹ Pontos 82 e seguintes do capítulo VII.

¹⁶⁰ Regulamento n.º 112/2018, publicado no Diário da República 2.ª série, n.º 33, de 15.02.2018, alterado pela Resolução n.º 3/2021-PG, publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 48, de 10.03, e pela Resolução n.º 2/2022-PG, publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 68, de 06.04.

Estas situações estão corretamente caracterizadas do ponto de vista formal e legal, pelo que se concorda com o projeto de relatório e respetivas conclusões e se reserva para momento posterior oportuno, uma análise mais aprofundada às circunstâncias factuais, legais, objetivas e subjetivas da situação indiciada para verificar se estão reunidos todos os pressupostos que determinem ou possibilitem a efetivação da responsabilidade financeira dos indigitados responsáveis.”

X. CONCLUSÕES

Na sequência dos factos enunciados, das observações de auditoria e das alegações apresentadas, formulam-se as seguintes conclusões:

1. Em reunião de 21.09.2020, o executivo camarário aprovou, por maioria, a celebração de um negócio jurídico entre o MC e a empresa e Green Endogenous, SA, qualificado pelas partes como uma minuta de contrato promessa de arrendamento para fins não habitacionais, com opção de compra, com vista à construção do Centro de Exposições Transfronteiriço. Esta minuta foi também aprovada, por maioria, em reunião de 25.09.2020, da AMC.
2. O contrato promessa, no qual o Município assumiu a posição de promitente arrendatário e a mencionada empresa de promitente senhoria, foi outorgado em 12.10.2020, constituindo-se o MC na obrigação de pagar uma renda mensal de 25 000,00 € (atualizada anualmente) e de efetuar o pagamento antecipado do valor correspondente ao último ano de rendas, tal como previsto na cláusula 3.^a, n.ºs 1 e 4.
3. Assim, em 16.03.2021, o então PCMC, autorizou o pagamento da quantia de 300 000,00 €, a título de antecipação de doze meses de renda referentes ao último ano do contrato, acrescida de IVA, no valor de 69 000,00 €.
4. Este pagamento, efetivado em 15.06.2021¹⁶¹, não teve qualquer contrapartida e não irá ter, atenta a resolução do contrato promovida pelo Município, em 23.01.2023, causando, assim, um dano para o erário público. Consequentemente, a autorização e a efetivação deste pagamento ilegal traduziram-se num pagamento indevido.
5. Do clausulado contratual, que permitiu aquele pagamento ilegal, resulta ainda que a qualificação conferida pelas partes ao contrato promessa não retrata as prestações aí

¹⁶¹ Autorização do então PCMC, B..., junto do Banco Santander para efetuar o pagamento, via “confirming”.

consagradas, contendo adicionalmente e de forma interdependente, elementos típicos de outras tipologias contratuais.

6. O negócio jurídico delineado pelo MC configura o contrato prometido (afinal), como um complexo ou um conjunto de obrigações e prestações jurídicas características de uma locação financeira imobiliária, ou, noutra qualificação possível, de uma compra e venda de bem imóvel, a concretizar mediante o exercício de opção de compra, de uma empreitada de obras públicas e de um “contrato de financiamento”.
7. Um negócio jurídico com estas características implica o cumprimento do regime jurídico e demais normativos a que de cada um dos contratos se encontra sujeito, o que não se verificou, tanto na fase da formação, como da execução do contrato, reconduzido pelo MC a um contrato promessa de arrendamento para fins não habitacionais.
8. Esta situação teve como consequência a verificação de um conjunto de ilegalidades, traduzidas no incumprimento da parte II do Código dos Contratos Públicos, por ausência absoluta de procedimento pré-contratual no que respeita à empreitada de obras públicas, na violação de um conjunto de princípios gerais que presidem à celebração de contratos públicos e à gestão de bens imóveis por entidades públicas.
9. Com a conduta adotada, o MC incorreu numa fraude à lei que lhe permitiu aceder ao que legalmente lhe estava vedado, uma vez que não dispunha de capacidade financeira para a construção do CET, deixando tal tarefa a cargo de um investidor privado, para mais tarde, decorridos os 25 anos de execução do prometido contrato de arrendamento, vir a adquirir esse imóvel mediante o exercício da opção de compra.
10. Do mesmo modo, ao prever o pagamento antecipado, a seu cargo, de uma obrigação que só se constituiria daí a 25 anos, o Município concedeu materialmente um financiamento, à contraparte, sendo que se encontra vedado aos municípios concederem empréstimo a entidades públicas ou privadas, nos termos do n.º 7 do artigo 49.º do RFALEI.
11. Ao qualificar o contrato prometido como um contrato de arrendamento (para fins não habitacionais), mas inserindo no clausulado contratual, em simultâneo, prestações típicas de outros contratos que, de facto, queria celebrar, o MC incorreu, eventualmente, numa situação de negócio nulo e ilegal, como tal uma situação lesiva do ponto de vista da boa gestão pública.
12. Acresce que, face às tipologias de contratos incorporadas no acervo contratual, tais como empreitada de obras públicas, compra e venda e locação financeira, o negócio jurídico estava sujeito ao cumprimento de outros normativos legais, designadamente a submissão a

fiscalização prévia do TdC, atento o disposto nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC, o que não se verificou.

13. As ilegalidades acima identificadas são suscetíveis de determinar responsabilidade financeira reintegratória nos termos dos n.ºs 1 e 4, do artigo 59.º e sancionatória, nos termos das alíneas b), h) e l), do n.º 1 do artigo 65.º, todos da LOPTC.
14. Os responsáveis pela prática destas infrações são B..., então Presidente da CMC¹⁶², o atual Presidente da CMC, A... (então Vereador) e a Vereadora C...¹⁶³.
15. Em sede de contraditório, a entidade e os indiciados responsáveis alegaram, em síntese, que:
 - Todo o procedimento que conduziu à celebração do contrato promessa de arrendamento se alicerçou em pareceres jurídicos elaborado por juristas externos ao Município;
 - Não celebraram um contrato de empréstimo ou mesmo de empreitada de obras públicas;
 - Não tiveram intenção de praticar qualquer ato com vista a defraudar a lei e a sua conduta decorreu de erro sobre a ilicitude não censurável;
 - Pelo que devem ser absolvidos da prática das infrações financeiras que lhes foram imputadas, por se verificar uma causa de exclusão da culpa ou concluir-se que as infrações foram praticadas a título de negligência, com relevação ou redução da responsabilidade financeira reintegratória, e ainda a dispensa ou redução da aplicação de multa, no caso da responsabilidade financeira sancionatória.
16. Salienta-se que o MC resolveu o contrato por incumprimento da contraparte e diligenciou pelo ressarcimento e reembolso da quantia paga antecipadamente (369 000,00 €) através da promoção de uma queixa-crime com pedido de prestação de caução económica¹⁶⁴, bem como um pedido de arresto preventivo de bens¹⁶⁵, ações que ainda se encontram em curso.

¹⁶² Pela prática das infrações p. e p. nos termos dos n.ºs 1 e 4 do artigo 59.º e alíneas b), h) e l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

¹⁶³ Pela prática das infrações p. e p. nos termos das alíneas b), e l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC do LOPTC.

¹⁶⁴ Em 02.12.2022, contra a GE, SA e D..., pelos prejuízos decorrentes do incumprimento (definitivo) do contrato pela GE, SA, por culpa exclusiva desta, em montante não inferior a 400 000,00 €;

¹⁶⁵ Promovido pelo MC, em 09.12.2022, contra a GE, SA, D... e terceiros em valor superior ao adiantamento.

XI. DECISÃO

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

- a) Aprovar o presente relatório que identifica ilegalidades e os eventuais responsáveis pela prática das respetivas infrações financeiras.
- b) Recomendar ao Município de Caminha o cumprimento dos dispositivos legais referentes:
- À assunção e à autorização da despesa, designadamente as alíneas a) e c) do n.º 3 do artigo 52.º da LEO, o n.º 1 do artigo 1076.º do CC e o n.º 7 do artigo 49.º do RFALEI;
 - Aos princípios da prossecução do interesse público e da boa administração previstos nos artigos 4.º e 5.º do CPA, bem como da equidade intergeracional previsto na alínea f) do n.º 1 do artigo 3.º do RFALEI;
 - Às regras da contratação pública, em especial os artigos 16.º e alínea a) do n.º 1 do artigo 292.º do CCP, bem como dos princípios gerais aplicáveis em matéria de contratação pública, designadamente os da prossecução do interesse público, da concorrência, da imparcialidade, da transparência e da publicidade constantes do artigo 1.º-A do CCP, aplicáveis por força, da alínea c) do n.º 2 do artigo 4.º do mesmo código; e
 - À remessa de atos/contratos para fiscalização prévia do TdC e previstos, designadamente o artigo 46.º da LOPTC.
- c) Fixar os emolumentos devidos pelo Município de Caminha em 10 683,09 €, ao abrigo do estatuído no n.º 1 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31.05, alterado pelas Leis n.ºs 139/99, de 28.08 e 3-B/2000, de 04.04;
- d) Remeter cópia do relatório:
- Ao Presidente da Câmara Municipal de Caminha;
 - A todos os indiciados responsáveis a quem foi notificado o relato;
 - À Juíza Conselheira da 2.ª Secção da área de Responsabilidade DA IX- Administração Local e sector Empresarial Local.
- e) Remeter o processo ao Ministério Público, nos termos do n.º 1 do artigo 57.º e alínea d) do n.º 2 do artigo 77.º da LOPTC;

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

Lisboa, 12 de novembro de 2024.

Os Juízes Conselheiros,

Nuno Coelho - Relator

Miguel Pestana Vasconcelos

Paulo Nogueira da Costa

Ficha Técnica

EQUIPA TÉCNICA	CATEGORIA	DEPARTAMENTO
<i>Coordenação</i> Helena Santos	Auditora-Coordenadora	DFCARF
<i>Supervisão</i> Helena Fragoso	Auditora-Chefe	DFCARF/UAT 1
Paula Antão Rodrigues	Auditora Verificadora	DFCARF/UAT 1

ANEXO I - MAPA DE INFRAÇÕES FINANCEIRAS INDICIADAS

ANEXO II – Bens arrestados e penhorados

Nº	TIPO DE BEM	VALOR PATRIMONIAL (€)	PROPRIETÁRIO	SITUAÇÃO (ATUAL) DO BEM	DOC. N.º
1	Imóvel rústico	29,00	Greenfield Hospitality, Lda.	Penhora em 17.10.2022, no âmbito do Processo de execução fiscal (Fazenda Nacional), para cobrança da quantia exequenda de 146 939,40 €. Arresto em 21.06.2023, no âmbito do Procedimento cautelar tentado pelo MC, encontra-se provisório por natureza, nos termos da alínea a) do n.º 1 do Código do Registo Predial (CRP).	5 e 6
2	Imóvel rústico	1,62	Greenfield Hospitality, Lda.	Penhora em 18.10.2022, provisório por natureza, nos termos do artigo 92º n.º1 al. b) do CRP no âmbito do Processo de execução fiscal (Fazenda Nacional), para cobrança da quantia exequenda de 146 939,40 €. Arresto em 21.06.2023, no âmbito do Procedimento cautelar promovido pelo MC, encontra-se provisório por natureza, nos termos do artigo 92º n.º 1 al. a) do CRP	7 e 8
3	Imóvel rústico	8,96	Greenfield Hospitality, Lda.	Penhora em 18.10.2022 e 11.01.2023, provisório por natureza, nos termos do artigo 92º n.º1 al. b) do CRP no âmbito dos Processos de execução fiscal (Fazenda Nacional), para cobrança das quantias exequendas de 146 939,40 € e 187 411,27 €, respetivamente. Arresto em 21.06.2023, no âmbito do Procedimento cautelar promovido pelo MC; está provisório por natureza, nos termos do artigo 92º n.º 1 al. a) do CRP.	9 e 10
4	Imóvel rústico	0,92	Green Endogenous, SA	Penhora em 07.06.2022, no âmbito dos Processos de execução fiscal (Fazenda Nacional), para cobrança da quantia exequenda de 144 853,60 €. O registo está provisório por natureza, nos termos do artigo 92º n.º 1 al. a) do CRP. Arresto em 21.06.2023, no âmbito do Procedimento cautelar promovido pelo MC; o registo está provisório por natureza, nos termos do artigo 92º n.º 1 al. a) do CRP.	11 e 12
5	Imóvel rústico	62,48	Green Endogenous, SA	Idem.	13 e 14
6	Imóvel rústico	4,89	Greenfield Hospitality, Lda.	Arresto em 21.06.2023, no âmbito do Procedimento cautelar promovido pelo MC; o registo está provisório por natureza, nos termos do artigo 92º n.º 1 al. a) do CRP.	15 e 16
7	Imóvel rústico	52,20	Green Endogenous, SA	Penhora em 24.05.2023, no âmbito do Processos de execução fiscal (Fazenda Nacional), para cobrança da quantia exequenda de 868,28 €. Arresto em 21.06.2023, no âmbito do Procedimento cautelar promovido pelo	17 e 18

Nº	TIPO DE BEM	VALOR PATRIMONIAL (€)	PROPRIETÁRIO	SITUAÇÃO (ATUAL) DO BEM	DOC. N.º
				MC. Registo provisório por natureza, nos termos do artigo 92º n.º 1 al. a) do CRP.	
8	Imóvel rústico	5,19	Greenfield Hospitality, Lda.	Arresto em 21.06.2023, no âmbito do Procedimento cautelar promovido pelo MC. O Registo está provisório por natureza, nos termos do artigo 92º n.º1, al. a) do CRP.	19 e 20
9	Imóvel rústico	12,21	Idem	Arresto em 21.06.2023, no âmbito do Procedimento cautelar promovido pelo MC. O registo está provisório por natureza, nos termos do artigo 92º, n.º1, al. a) do CRP.	21 e 22
10	Imóvel rústico	8,96 e 11,70	Green Endogenous, SA (quota adquirida ½), desde 15.09.2022	Penhora em 18.05.2023, no âmbito do Processo de execução fiscal (Fazenda Nacional), para cobrança da quantia exequenda de 857,90 €. Arresto em 21.06.2023, no âmbito do Procedimento cautelar promovido pelo MC. Registo provisório por natureza, nos termos do artigo 92º, n.º1, al. a) do CRP.	23, 24 e 25
11	Imóvel rústico	9,98	Greenfield Hospitality, Lda. (de acordo com a "Informação predial simplificada". Na caderneta predial consta a Green Endogenous, SA)	Penhora em 31.03.2023, no âmbito do Processo de execução fiscal (Fazenda Nacional), para cobrança da quantia exequenda de 744,14 €. Caducou em 31.03.2023. Arresto em 20.07.2023, no âmbito do Procedimento cautelar promovido pelo MC. Registo provisório por natureza, nos termos do artigo 92º, n.º1, al. a) do CRP.	26 e 27
12	Imóvel rústico	8,25	Greenfield Hospitality, Lda.	Penhora em 31.03.2023, no âmbito do Processo de execução fiscal (Fazenda Nacional), para cobrança da quantia exequenda de 744,14 €. Caducou em 31.03.2023 Arresto em 20.07.2023, provisório por natureza, nos termos do artigo 92º, n.º1, al. a), do CRP. no âmbito do Procedimento cautelar promovido pelo MC	28 e 29
13	Imóvel urbano	64 767,15	Properfortune, Lda.	Arresto em 21.06.2022, no âmbito do Procedimento cautelar promovido pelo MC. Registo provisório por natureza, nos termos do artigo 92º n.º1 al. a) do CRP,	30 e 31
14	Imóvel rústico	16,28	Green Endogenous, SA	Arresto "Pendente"	32 e 33
15	Imóvel rústico	13,23	Green Endogenous, SA	Penhora em 25.05.2023, no âmbito do Processo de execução fiscal (Fazenda Nacional), para cobrança da quantia exequenda de 857,90 €. Registo provisório por dúvidas Arresto "Pendente"	34 e 35

ANEXO III – Capacidade de endividamento do MC

Estes quadros são elaborados a partir dos Doc. “Mapa V – Endividamento – Mapa Síntese, apuramento da capacidade de endividamento para 2020”, “MAPA VI- Mapa de empréstimos”, “Mapa VII - Mapa de empréstimos” e “Mapa VIII – Mapa de empréstimos contratualizados, não refletidos na dívida”

Ano 2020		Unidade: €
CAPACIDADE DE ENDIVIDAMENTO A 30.09.2020 (O CONTRATO PROMESSA FOI ASSINADA A 12.10.2020)		
Dívidas das entidades relevantes para efeitos de apuramento da dívida total: Comunidade Intermunicipal		37 068,24
Dívida total (excluindo operações orçamentais)		20 078 756,44
Limite da dívida total *		22 695 731,50
Montante da dívida total excluindo operações		19 419 475,73
Margem absoluta		3 276 255,77
Margem utilizável (20%) **		655 251,15
Montante de empréstimos já contratualizados e não refletidos na dívida		659 280,71
Margem efetivamente disponível para endividamento		655 251,15
* Valor correspondente a 1,5 vezes média da receita corrente líquida cobrada nos três últimos anos - n.º 1 do artigo 52.º do RAFLEI		
** Alínea b) do n.º 3 do artigo 52.º do RFALEI		

Ano 2020		Unidade: €
CAPACIDADE DE ENDIVIDAMENTO A 31.12.2020		
Dívidas das entidades relevantes para efeitos de apuramento da dívida total: Comunidade Intermunicipal		28 758,07
Dívida total (excluindo operações orçamentais)		23 009 453,22
Limite da dívida total *		22 695 731,50
Montante da dívida total excluindo operações extraorçamentais)		22 331 982,70
Margem absoluta		363 748,80
Margem utilizável (20%) **		72 749,76
Montante de empréstimos já contratualizados e não refletidos na dívida		677 470,62
Margem efetivamente disponível para endividamento		72 749,76
* Valor correspondente a 1,5 vezes média da receita corrente líquida cobrada nos três últimos anos - n.º 1 do artigo 52.º do RAFLEI		
** Alínea b) do n.º 3 do artigo 52.º do RFALEI		

Ano 2021

Unidade: €

CAPACIDADE DE ENDIVIDAMENTO A 30.06.2021 (O ADIANTAMENTO FOI PAGO A 15.06.2021)	
Dívidas das entidades relevantes para efeitos de apuramento da dívida total: Comunidade Intermunicipal	60 735,45
Dívida total (excluindo operações orçamentais)	23 943 310,64
Limite da dívida total *	23 445 147,00
Montante da dívida total excluindo operações extraorçamentais)	23 756 007,32
Margem absoluta	588 621,56
Margem utilizável (20%) **	117 724,31
Montante de empréstimos já contratualizados e não refletidos na dívida	1 086 785,20
Margem efetivamente disponível para endividamento	117 724,31

* Valor correspondente a 1,5 vezes média da receita corrente líquida cobrada nos três últimos anos - n.º 1 do artigo 52.º do RAFLEI

** Alínea b) do n.º 3 do artigo 52.º do RFALEI

Ano 2021

Unidade: €

CAPACIDADE DE ENDIVIDAMENTO A 31.12.2021	
Dívidas das entidades relevantes para efeitos de apuramento da dívida total:	
Comunidade Intermunicipal	32 943,78
Valorminho	505 013,11
Associação Portuguesa dos Municípios com Centro Histórico	8,68
Dívida total (excluindo operações orçamentais)	16 645 529,09
Limite da dívida total *	23 445 147,00
Montante da dívida total excluindo operações extraorçamentais)	15 563 808,21
Margem absoluta	7 881 338,79
Margem utilizável (20%) **	1 576 267,76
Montante de empréstimos já contratualizados e não refletidos na dívida	1 081 720,88
Margem efetivamente disponível para endividamento	1 576 267,76

* Valor correspondente a 1,5 vezes média da receita corrente líquida cobrada nos três últimos anos - n.º 1 do artigo 52.º do RAFLEI

** Alínea b) do n.º 3 do artigo 52.º do RFALEI

ANEXO IV – Respostas apresentadas no exercício do princípio do contraditório