



**SENTENÇA N.º 13/2014**

**(Proc. n.º 1 J.C./2012)**

**Descritores:** Subsídios/ Apoios financeiros /Contraprestação efetiva/  
Responsabilidade financeira reintegratória.

**Sumário:**

1. O auxílio público financeiro prestado por uma câmara com vista ao pagamento de dívidas a uma entidade privada (dívidas à Segurança Social e à Administração Tributária) viola o disposto no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), 2.ª parte, da LOPTC, com referência ao disposto nas alíneas a) e b) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei 169/99, de 18/09, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 5-A/2002, de 11/01;
2. Trata-se, por isso, de um pagamento ilegal.
3. Tendo a câmara e a entidade privada acordado, por protocolo, na obrigação de reposição daquele auxílio, no montante de 48.303€, acrescido dos respetivos juros legais, caso aquela entidade não fizesse cumprir a finalidade última do auxílio concedido, que era a de realizar determinadas ações com vista à promoção e desenvolvimento da economia local, no âmbito de duas candidaturas a fundos comunitários - das quais a câmara era coparceira - teremos também que concluir que aquele auxílio estava funcionalmente dirigido à prossecução daquele interesse público financeiro;
4. Ficando provado que as ações previstas nas candidaturas representavam um investimento total superior a 600.000€, e que estas foram efetivamente realizadas por aquela entidade privada – a promotora das candidaturas - não podia aquela edilidade, por falta de fundamento legal, acionar a cláusula de



# Tribunal de Contas

---

reposição do auxílio concedido, no montante de 48.303€, por não haver nada a reintegrar no património daquela;

**5.** E não havendo dano para o erário municipal também não há fundamento legal para, em sede de responsabilidade financeira reintegratória, condenar os Demandados autárquicos na reposição no erário público municipal do montante do auxílio concedido pela câmara, que a própria não podia reaver da sua beneficiária.

A Juíza Conselheira

(Helena Ferreira Lopes)



# Tribunal de Contas

---

## SENTENÇA N.º 13/2014

(Proc. n.º 1 J.C./2012)

### 1. RELATÓRIO.

**1.1. O Ministério Público**, junto do Tribunal de Contas, veio, nos termos do disposto nos artigos 57.º, n.º 1, 58.º, nºs 1 e 3, e 89.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC, e em processo de julgamento de contas, requerer o julgamento dos seguintes responsáveis autárquicos:

- **Júlia Paula Pires Pereira da Costa**, na qualidade de Presidente da Câmara Municipal de Caminha, com referência à gerência de 2006;
- **Paulo Pinto Pereira**, na qualidade de Vereador da Câmara Municipal de Caminha, com referência à gerência de 2006;
- **Flamiano Gonçalves Martins**, na qualidade de Vereador da Câmara Municipal de Caminha, com referência à gerência de 2006;
- **Luís Pedro Portela Saraiva**, na qualidade de Vereador da Câmara Municipal de Caminha (doravante CMC), com referência à gerência de 2006.

Alega, em síntese, o seguinte:

- No Relatório de Verificação Interna de Contas (RVIC) n.º 10/2010 da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, aprovado em 16/12/2010, ficaram referenciados os seguintes factos:
- Os Requeridos pertenciam à vereação que governava o Município de Caminha no ano de 2006, tendo decidido, conforme deliberação constante da Ata n.º 11/05-09, de 3ABR2006 (Proposta n.º 8), atribuir um subsídio no âmbito do protocolo entre a CMC e a Associação Comercial e Industrial dos Vales do Âncora e Coura (ACIVAC);



# Tribunal de Contas

---

- A CMC aprovou, com os votos favoráveis do PSD e um voto contra e duas abstenções do PS, a deliberação constante da Ata de 3ABR2006, na qual é atribuído um subsídio à ACIVAC, através de um protocolo, naquela transcrito e a celebrar posteriormente, vindo aquela a disponibilizar 48.303€ a esta associação, de modo a permitir a liquidação das suas dívidas ao Fisco (17.437€) e à Segurança Social (30.866€);
- Com efeito, naquela fase de um projeto que já vinha do executivo anterior, a ACIVAC tinha dívidas à Segurança Social (17.437,00 euros) e aos serviços de finanças (30.866,00 euros);
- **Facto que iria inviabilizar a execução da terceira fase do projeto;**
- Motivo pelo qual a CMC aprovou a atribuição daquele subsídio à ACIVAC, através de um protocolo, de forma a permitir a liquidação das suas dívidas ao Fisco e à Segurança Social;
- Porém, a atribuição de subsídios para aqueles fins – pagamentos de dívidas à Segurança Social e ao Fisco – não está contemplada na lei (vd. alíneas a) e b) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei 169/99, de 18/9 – *“deliberar sobre formas de apoio a entidades e organismos legalmente existentes, nomeadamente com vista à prossecução de obras ou eventos de interesse municipal, bem como à informação e defesa dos direitos dos cidadãos”, e “apoiar ou participar, pelos meios adequados, no apoio a atividades de interesse municipal, de natureza social, cultural, desportiva, recreativa ou outra”, constatando-se também a inexistência, para a CMC, de qualquer contrapartida;*
- Assim o subsídio é ilegal e indevido, o que se afigura demonstrado e comprovado e, como tal, objetivamente suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória;
- Os requeridos assumiram e autorizaram as respetivas despesas, tendo agido sem o cuidado exigido a quem exerce funções de tal natureza;



- A autorização de despesa e o conseqüente pagamento são ilegais, constituindo uma infração financeira prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC;
- Em conseqüência, também, a autorização e o pagamento ilegal integram, ainda, uma situação de pagamento indevido prevista no artigo 59.º, nºs 1 e 4, da LOPTC.
- Os Requeridos estão a pagar voluntariamente, em prestações, as multas a que se reporta o anexo junto a fls. 16 do Relatório de Auditoria (doravante R.A.).

Termos em que requer que os requeridos sejam condenados a repor a quantia total de 48.303€, nos termos do que se dispõe nos artigos 59.º, nºs 1 e 4, da LOPTC, e 64.º, nºs 1 e 2, da mesma Lei.

## **1.2. A Demandada Júlia Paula Pereira da Costa contestou, alegando, em síntese, o seguinte:**

- O subsídio atribuído à ACIVAC destinou-se à realização de um vasto conjunto de atividades artesanais, de manifestações etnográficas e a de eventos relacionados com a atividade económica de interesse municipal,
- E permitiu a modernização das atividades empresariais do comércio e alguns serviços, a qualificação do espaço público envolvente e a promoção do respetivo projeto global (cf. artigo 2.º do Regulamento), incluindo atividades ligadas à formação, à promoção de eventos de apoio ao comércio local, participando em redes associativas locais e regionais, inúmeras atividades culturais, tendo o projeto sido executado a 100%, correspondendo a um investimento global de €370.489,00 com a elegibilidade de 75% (€241.831,07), o que representou um enorme



# Tribunal de Contas

---

benefício para os munícipes e para o Concelho de Caminha, bem como uma diminuição de encargos, pois sem este projeto o Município de Caminha teria suportado na totalidade a maior parte destes montantes;

- A ACIVAC, enquanto estrutura associativa comercial, em parceria com a ANINORTE e com a CMC, através dos seus serviços sócio culturais, promoveu o Programa de Urbanismo Comercial de Caminha e de Vila Praia de Âncora, no âmbito do qual foram apresentadas as Candidaturas aos Investimentos Promocionais referidos;
- E das candidaturas resultou um plano de ações que se concretizaram ao longo de um período de 24 meses e que também tiveram como finalidade a reabilitação e a renovação das atividades empresariais e comerciais, bem como a reabilitação e a qualificação do espaço envolvente, tudo isto através de um adequado programa de divulgação, promoção e animação do Concelho de Caminha, em geral, e do comércio regional, em particular;
- Aquele subsídio à ACIVAC tinha ainda como contrapartida a execução do Projeto de Urbanismo Comercial (URBCOM), representa e representou um investimento de €600.000,00 na promoção e animação turística e comercial de Caminha e Vila Praia de Âncora, numa lógica de investimento na modernização da atividade comercial, industrial e turística do Município e de requalificação do espaço público envolvente;
- O citado URBCOM foi executado na sua totalidade, sendo que os referidos fundos comunitários foram aplicados nas ações previstas no Projeto e os seus objetivos cumpridos;
- O subsídio atribuído à ACIVAC visava verdadeiramente o desenvolvimento económico, patrimonial e social do Município de Camina, mediante a modernização das atividades empresariais e comerciais e a qualificação e a revitalização do espaço urbano envolvente, de acordo com os objetivos programáticos do URBCOM;



## Tribunal de Contas

---

- Assim, a efetiva atribuição do subsídio terá que ser entendida como o meio adequado de apoio à realização de uma atividade de interesse municipal, de natureza social, económica, cultural e turística, conforme o disposto no artigo 64.º, n.º 4, alínea b), da Lei 169/99, de 18/09, na redação dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11/01, e obedeceu aos critérios de atribuição de subsídios a associações do Concelho de Caminha constantes do Regulamento camarário que desenvolve as supracitadas alíneas l) do n.º 2 e alíneas a) e b) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei 169/99;
- Agiu na convicção de que o subsídio atribuído não consubstanciava qualquer pagamento ilegal, não tendo sido a Demandada a redigir o protocolo;
- O que sempre esteve e está no espírito da demandada, é que votou favoravelmente a aprovação de uma proposta de subsídio à ACIVAC para apoio à realização de um conjunto de atividades com interesse municipal e de natureza social, cultural e recreativa que visavam dinamizar e dinamizaram a economia do município;
- O protocolo foi redigido pelos serviços jurídicos da Câmaras, que asseguraram a sua legalidade;
- A Demandada não tem experiência nem conhecimentos técnicos, nem habilitações que lhe permitissem ter concluído de forma diferente, tendo agido sempre na convicção de que a atribuição do apoio/subsídio à ACIVAC com vista à realização de um conjunto de atividades de interesse económico para o Concelho e na viabilização do projeto URBCOM, nos exatos termos que constam do Protocolo celebrado com essa estrutura associativa, ficava coberto pelo âmbito das suas competências, atento o disposto no artigo 69.º, n.º 2, alínea l), e n.º 4, alíneas a) e b) da lei 169/99, de 18/09, na redação dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11/01;



# Tribunal de Contas

---

- Nunca houve por parte da CMC e da Demandada qualquer intenção de ocultar a atribuição do subsídio prestado à ACIVAC tendo por fim o interesse público do Município tanto assim que a mesma constou da conta de Gerência de 2006 e foi público de todos os munícipes, tendo até sido publicitado nos jornais da região, o que só demonstra a boa-fé com que a aqui Demandada sempre atuou;
- A atribuição do subsídio à ACIVAC não é um pagamento ilegal nem causou dano para o Estado, até porque o montante pago teve uma contraprestação efetiva e muito superior ao valor do subsídio atribuído;
- E teve ainda como contraprestação efetiva um investimento de €600.000,00 na promoção e animação turística e comercial de Caminha e Vila Praia de Âncora.
- A CMC estabeleceu no protocolo uma condição resolutiva, ou seja, a ACIVAC tinha de efetuar aquelas atividades subsidiadas e, para além disso, estava obrigada a regularizar as suas dívidas fiscais;
- Não houve qualquer dano até porque o retorno e a contraprestação efetiva foram muito superiores;
- Nem causou qualquer dano para o Município de Caminha que, dessa forma, conseguiu viabilizar o Projeto de Urbanismo Comercial de Caminha e Vila Praia de Âncora e viu ser investido no desenvolvimento económico, patrimonial, turístico e social do Município, por via da modernização das atividades empresariais e comerciais e da qualificação do espaço público envolvente, um montante de €600.000,00, o qual foi efetivamente aplicado;
- A ACIVAC obrigou-se a reembolsar o Município de Caminha no valor subsidiado (€48.303,00), caso as candidaturas ao URBCOM não fossem aprovadas ou, por qualquer motivo, não viessem a ser implementadas, e *“...se não realizarem as ações de promoção e animação previstas nas candidaturas, a ACIVAC declara-se, desde já e para todos os efeitos,*



*imediatamente devedora daquela quantia, acrescida dos respetivos juros legais, ao Município de Caminha” (cf. cláusula 3.ª do protocolo).*

Termos em que requer que a ação seja julgada improcedente, por não se verificarem os pressupostos legais da responsabilidade financeira reintegratória.

### **1.3. Os Demandado Flamiano Gonçalves Martins, Paulo Pinto Pereira e Luís Pedro Portela Saraiva, contestaram, reeditando os argumentos aduzidos pela Demandada Júlia.**

Àqueles argumentos os Demandados Paulo Pinto Pereira e Luís Pedro Portela Saraiva fizeram acrescentar o seguinte:

- Dos Vereadores presentes na reunião camarária de 3ABR2006 apenas votou contra a proposta n.º 8 (protocolo e subsídio) o Vereador José Avelino Rodrigues Pedra;
- Os Vereadores Jorge Paulo Pires Miranda e Luís Pedro Portela Saraiva abstiveram-se, e os restantes votaram favoravelmente;
- **Não obstante o Vereador José Bento Armada Lourenço Chão ter votado favoravelmente, o certo é que o MP não deduziu a presente ação contra ele;**
- O Vereador Paulo Pinto Pereira teve, exatamente, o mesmo comportamento e atuação do Vereador Bento Chão, ou seja, ambos votaram favoravelmente aquela proposta;
- Por conseguinte, se ambos tiveram o mesmo comportamento, e se perante os mesmos factos o MP entendeu que não havia lugar a responsabilidade do Vereador Bento do Chão, então, por maioria de



# Tribunal de Contas

---

razão se tinha de concluir o mesmo em relação aos demais Demandados, incluindo o aqui Demandado.

**1.4.** Na sequência das contestações dos Demandados Paulo Pinto Pereira e Luís Pedro Portela Saraiva, **o Ministério Público apresentou novo Requerimento Inicial, no qual Demandado José Bento Armada Lourenço do Chão**, que votou favoravelmente a deliberação constante da Ata n.º 11/05-09, de 3ABR2006, e **Jorge Paulo Aires Miranda**, que se absteve (ver fls. 235 a 239).

**1.5. A fls. 242 ordenou-se a citação daqueles outros dois Requeridos.**

**1.6. Jorge Paulo Aires Miranda contestou, reeditando os argumentos aduzidos pelos outros Demandados.**

Àqueles argumentos estes Demandados fizeram acrescer o seguinte:

- O Demandado manifestou, oralmente, na reunião camarária, sérias dúvidas sobre a legalidade da proposta;
- A proposta em causa não integrava a ordem de trabalhos e foi apresentada no próprio dia e hora do dia da indicada reunião, impossibilitando o Demandado de analisar, refletir e aferir a legalidade da mesma, ainda que, a análise jurídica da proposta extravasasse as suas competências e atribuições;



## Tribunal de Contas

---

- Consequentemente, em sede de votação da indicada proposta, o Demandado absteve-se, por entender estar a votar vencido nos termos do artigo 93.º da Lei 169/99, de 18/09;
- O Demandado quis e tomou deliberação diferente da proponente;
- Não foi, nem poderia querer ser, coautor do ato deliberativo que estava a criticar e, por isso, absteve-se;
- O grau de censura da conduta manifestada pelo Demandado, que se absteve na indicada votação, é sensivelmente menor que o dos restantes;
- À data dos factos, era Vereador em regime de não permanência, eleito pelas listas do Partido Socialista, força da oposição na CMC;
- Saliente-se a circunstância do relato de verificação interna de contas do ano de 2006 ter resultado da denúncia perpetuada pela própria vereação socialista, da qual o Demandado fazia parte;
- A CMC dispõe de Serviços Técnicos especializados, designadamente Gabinetes Jurídicos, que prestam aconselhamento e dão parecer jurídico, no tocante aos diversos assuntos municipais, que são objeto de propostas a submeter à deliberação do órgão colegial;
- Compete à Presidente da Câmara Municipal assegurar o cumprimento das leis e a regularidade das deliberações, tendo a presidência um Gabinete de Apoio;
- Era e é Engenheiro de profissão, não tendo formação jurídica que lhe permitisse aquilatar do enquadramento jurídico do caso em apreço;
- Agiu, por isso, sem culpa.



Termos em que requer que ação seja julgada improcedente e o Demandado absolvido do pedido.

## **1.7. José Bento Lourenço Armada do Chão contestou, alegando, em síntese, o seguinte:**

- Estipula a alínea l) do n.º 2 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, na redação dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, que: *“Compete à câmara municipal no âmbito do planeamento e do desenvolvimento promover e apoiar o desenvolvimento de atividades artesanais, etnográficas e a realização de eventos relacionados com a atividade económica municipal”*;
- O subsídio atribuído à ACIVAC, não obstante se ter consagrado o encargo de esta o afetar ao pagamento dos montantes em dívida à Segurança Social e ao Serviço de Finanças, visava verdadeiramente o desenvolvimento económico, patrimonial e social do Município de Caminha, mediante a modernização das atividades empresariais e comerciais e a qualificação e a revitalização do espaço urbano envolvente, de acordo com os objetivos programáticos do Projeto de Urbanismo Comercial (URBCOM);
- Assim como também se percebe que as alíneas a) e b) do n.º 4 do mesmo artigo 64.º do referido diploma fundamentam a atribuição do subsídio de €48.303,00 à ACIVAC, na condição de esta o afetar à regularização da sua situação fiscal;
- É certo que, numa primeira análise, o subsídio serviria para regularizar a situação fiscal da ACIVAC;



# Tribunal de Contas

---

- Porém, resulta óbvio que a verdadeira finalidade da atribuição do subsídio era a viabilização do Projeto URBCOM, no interesse do Município;
- Daí que não se possa dizer, como faz o M.P., que a autarquia ao assumir estas dívidas, com base naqueles dispositivos, violou o princípio da especialidade (v. artigos 82.º e 64.º, n.º 4, alíneas a) e b), da Lei n.º 169/99, de 18/09, na redação dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11/01).
- Acresce que a atribuição do subsídio à ACIVAC obedece aos critérios para atribuição de subsídios a associações do Concelho de Caminha constantes do Regulamento camarário que desenvolve as supra citadas alíneas l) do n.º 2 e alíneas a) e b) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99;
- Por outro lado, tudo se passou no mais absoluto respeito pelo princípio da transparência, já que a CMC nunca ocultou a atribuição do apoio prestado à ACIVAC, tendo por fim o interesse público do Município;
- Tanto assim que a mesma constou da Conta de Gerência de 2006, e foi público de todos os munícipes, tendo até sido publicitado em jornais da região;
- A atribuição de um subsídio à ACIVAC não causou dano para o Estado, visto que o montante atribuído foi aplicado no pagamento de uma dívida fiscal e, nessa medida, constituiu uma receita do próprio Estado, *lato sensu*;
- Nem causou, ainda, dano para a própria CMC, que, dessa forma, conseguiu viabilizar o Projeto de Urbanismo Comercial de Caminha e Vila Praia de Âncora e viu ser investido no desenvolvimento económico, patrimonial, turístico e social do Município, por via da modernização das atividades empresariais e comerciais e da qualificação do espaço público envolvente, um montante de €600.000,00, o qual foi efetivamente aplicado;



# Tribunal de Contas

---

- Deste modo, o subsídio atribuído pela CMC à ACIVAC de €48.303,00 teve uma contrapartida efetiva para o município de 600.000,00€, ou seja, uma contrapartida mais do que adequada ou proporcional para o erário público;
- Neste contexto, exigir a reposição da quantia de 48.303,00 ao Requerido corresponde a um enriquecimento sem causa do Estado à custa do empobrecimento daquele;
- Isto porque, o erário público foi ressarcido daquele montante de 48.303,00€ por duas vias, a primeira porque a ACIVAC utilizou aquele montante para pagar dívidas à Administração Fiscal e à Segurança Social, ambas entidades do Estado, e a segunda, porque o município de Caminha, que pertence à Administração Local do Estado, usufruiu de um investimento de 600.000,00€;
- Ou seja, o Estado beneficiou do ato ilegal e agora pretende beneficiar outra vez, à custa do património do Requerido, no montante de 48.303,00€.
- Desta forma, não se encontram preenchidos os requisitos do n.º 4 do artigo 58.º da LOPTC, encontrando-se assim excluída a responsabilidade financeira reintegratória.

Termos em que requer que a ação seja julgada improcedente, por não se verificarem os pressupostos legais da responsabilidade financeira reintegratória.



# Tribunal de Contas

---

## 2. FUNDAMENTAÇÃO.

**2.1.** Realizada a audiência de discussão e julgamento, foi proferida decisão sobre a matéria de facto – vide Ata de 15ABR2014 de fls. 780 a 797, aqui dada por reproduzida.

### 2.2. O DIREITO

**2.2.1.** O Ministério Público acusa os Demandados da infração financeira reintegratória prevista nos artigos 59.º, n.ºs 1 e 4, e 64.º, n.ºs 1 e 2, da LOPTC, a título de negligência, por aqueles, em reunião de Câmara de **3ABR2006**, terem deliberado aprovar, através de protocolo, a atribuição de um subsídio à ACIVAC com vista à liquidação das suas dívidas à Administração Fiscal e à Segurança Social, nos montantes, respetivamente, de 17.473,00€, e de 30.866,00€, que foram pagos, em violação do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, por referência ao disposto nas alíneas a) e b) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei 169/99, de 18 de Setembro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, sem que da atribuição daquele subsídio resultasse qualquer contrapartida para a Câmara Municipal de Caminha.

#### **2.2.2. Da responsabilidade financeira reintegratória.**

O artigo 59.º, n.º 2, da Lei 98/97, de 26/08 (LOPTC), sob a epígrafe “*Reposições por alcances, desvios e pagamentos indevidos*”, na redação originária, dispõe o seguinte:



# Tribunal de Contas

---

*“Consideram-se pagamentos indevidos para o efeito de reposição os pagamentos ilegais que causarem dano para o Estado ou entidade pública por não terem contraprestação efetiva”<sup>1</sup>*

Assim, e para que haja pagamentos indevidos é necessário que **(i)** os pagamentos sejam ilegais, e que **(ii)** esses pagamentos causem dano para o Estado ou entidade pública por não terem contraprestação efetiva.

Ou seja, podem existir pagamentos ilegais que não sejam indevidos, bastando, para isso, que haja contraprestação efetiva; ao invés, não podem existir pagamentos indevidos que sejam legais, uma vez que a norma exige uma conexão intrínseca entre estes e a sua ilegalidade.

Vejamos, pois, se o pagamento foi ilegal, e, no caso positivo, se daquele pagamento resultou dano para a CMC por não ter havido contraprestação.

---

<sup>1</sup> Com a entrada em vigor da Lei 48/2006, de 29/08, a noção de pagamentos indevidos foi objeto de reformulação. Assim, e nos termos do n.º 4 do artigo 59.º da LOPTC, na redação da Lei 48/2006, *“Consideram-se pagamentos indevidos para o efeito de reposição os pagamentos ilegais que causarem dano para o erário público, incluindo aqueles a que corresponda contraprestação efetiva que não seja adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada atividade”*.



# Tribunal de Contas

---

## 2.2.3.

Com vista à solução da questão *sub judice*, importa ter presente a seguinte factualidade:

- A ACIVAC, na qualidade de promotora, e em parceria com a ANINORTE e a CMC, apresentou duas candidaturas a investimentos promocionais, sendo uma respeitante ao “*Projeto Global de Urbanismo Comercial referenciado sob o n.º 134/DEC/98 da área de intervenção de Vila Praia de Âncora*” e a outra respeitante ao “*Projeto Global de Urbanismo Comercial referenciado sob o n.º 135/DEC/98 da área de intervenção de Caminha*”, que foram homologadas em **29DEZ2006**, pelo Senhor Secretário de Estado do Comércio, Serviços e Defesa do Consumidor, no âmbito dos poderes delegados pelo Senhor Ministro da Economia e Inovação.

(cf. **alínea G**) do probatório);

- Os projetos em causa estavam integrados no Programa de Incentivos à Modernização da Economia (PRIME)

(cf. **alínea K**) do probatório);

- O PRIME visava a modernização das atividades empresariais do comércio e de alguns serviços, a qualificação do espaço público envolvente e a promoção do respetivo projeto global, integrados em áreas limitadas dos centros urbanos com características de elevada



# Tribunal de Contas

---

densidade comercial, centralidade, multifuncionalidade e de desenvolvimento económico, patrimonial e social.

(cf. **alínea K**) do probatório);

- Os projetos de urbanismo comercial, desenvolviam-se em parceria e articulação entre as empresas, as estruturas associativas comerciais e de serviços e a administração local em três fases distintas mas complementares, assim designadas: **(i)** “Estudo prévio e qualificação do projeto global”; **(ii)** “Estudo global da área de intervenção” e **(iii)** “Candidaturas dos promotores”.

(v. **alínea L**) do probatório);

- As candidaturas da estrutura associativa, em conformidade com o artigo 7.º, n.º 2, do citado Regulamento, deviam contemplar a divulgação, animação e promoção de ações relacionadas com as atividades empresariais objeto do projeto, bem como da Câmara Municipal no que concerne à dinamização e promoção dos espaços públicos da envolvente comercial

(v. **alínea M**) do probatório);

- Foi com base nestes pressupostos que a ACIVAC, enquanto estrutura associativa comercial, em parceria com a Câmara Municipal de Caminha, promoveu o **Programa de Urbanismo Comercial de Caminha e Vila Praia de Âncora**, no âmbito do qual foram



## Tribunal de Contas

---

apresentadas as Candidaturas aos Investimentos Promocionais, ou seja, à Fase III denominada “Candidaturas dos promotores”.

(cf. **alínea N**) do probatório);

- A fase de candidaturas, ou Fase III, foi antecedida das Fases I e II, a primeira respeitante à “Qualificação” e a segunda respeitante ao “Estudo Global”; os projetos foram qualificados como de urbanismo comercial em **25FEV99**, figurando a ACIVAC como promotora em parceria com a CMC; as participações para o “Estudo global da área de intervenção” foram homologadas, em **1999**.

(cf. **alínea O**) do probatório);

- As candidaturas aos Investimentos Promocionais consubstanciaram um plano de ações a desenvolver num prazo total de 24 meses – posteriormente recalendarizado para o período compreendido entre 1DEZ2006 e conclusão em 31MAI2008 - com o objetivo de, em conformidade com o artigo 2.º do citado Regulamento, reabilitar e renovar as atividades empresariais e comerciais, bem como reabilitar e qualificar o espaço público envolvente, tudo isto através de um programa de divulgação, promoção e animação, em geral, e do comércio regional, em particular.

(v. **alínea Q**) do probatório);



# Tribunal de Contas

---

- De entre as fontes de financiamento do Projeto de Comunicação, de promoção e animação para Caminha apresentado pela ACIVAC consta uma referente a “outras fontes de financiamento”, no valor total de €36.500,00, sendo que, pelo menos, €30.000,00, correspondia a um financiamento a ser prestado pela Câmara Municipal de Caminha.

(v. **alínea R**) do probatório);

- De entre as fontes de financiamento do Projeto de Comunicação, de promoção e animação para a Vila Praia de Âncora apresentado pela ACIVAC consta uma referente a “outras fontes de financiamento”, no valor total de €30.288,57, a ser prestado pela Câmara Municipal de Caminha.

(v. **alínea R1**) do probatório);

- À data das candidaturas aos investimentos promocionais (III Fase), ou seja, em **13MAI2005**, a ACIVAC não apresentou prova de que possuía a sua situação contributiva regularizada, sendo que a não apresentação de tal prova implicava a caducidade das decisões de candidaturas, nos termos do n.º 3 do artigo 14.º do Regulamento de Execução do Sistema de Incentivos a Projetos de Urbanismo Comercial, aprovado pela Portaria n.º 188/2004, de 26/02

(v. **alíneas S2**) e **EE**) do probatório);



- Uma vez que já se havia esgotado o prazo para que a ACIVAC fizesse a prova de que tinha a sua situação regularizada<sup>2</sup>; que a substituição da ACIVAC por outra estrutura associativa conduziria a que a qualificação do projeto global – I Fase – fosse anulada<sup>3</sup>; e que estava em causa um investimento total de interesse para o Concelho de Caminha de cerca de 600.000€ e de que o Município era parceiro<sup>4</sup>, o executivo camarário, em reunião camarária de **3ABR2006**, **apresentou uma proposta** - que foi aprovada com 4 votos a favor, 1 contra e 2 abstenções<sup>5</sup> – intitulada “**Atribuição de subsídio no âmbito do Protocolo entre a Câmara Municipal de Caminha e a ACIVAC – Associação Comercial e Industrial dos Vales do Âncora e Coura**”, com o seguinte teor que se transcreve:

*“Em conformidade com o disposto no n.º 4, alínea b), do artigo 64.º, da Lei 169/99, de 18 de Setembro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, compete à Câmara Municipal apoiar ou participar, pelos meios adequados, nas atividades de interesse municipal, de natureza social, cultural, desportiva, recreativa ou outra.*

Assim, **propõe-se** a atribuição de um subsídio à ACIVAC (...) no valor de 48 303 euros, no âmbito do Protocolo que a seguir se transcreve:

---

<sup>2</sup> Vide alíneas S2), Z), EE) do probatório;

<sup>3</sup> V. alíneas FF) e GG) do probatório.

<sup>4</sup> V. alíneas G) a M) do probatório.

<sup>5</sup> V. alínea U) do probatório.



## **PROTOCOLO**

### **Os outorgantes:**

#### **Primeiro:**

*O Município de Caminha (...) representado pela sua Presidente, Dr.<sup>a</sup> Júlia Paula Costa;*

#### **Segundo:**

*ACIVAC (...), representada pelo Presidente da Direção José Luís Afonso;*

*Considerando que as candidaturas de Investimentos Promocionais nºs 21/4926 e 21/4927, no âmbito do Projeto de Urbanismo Comercial de Caminha e Vila Praia de Âncora, **se destinam à promoção e animação das duas vilas;***

*Considerando que tais candidaturas assentam na implementação de um plano de ações que se desenvolvem ao longo de 24 meses e **visam a divulgação do Concelho em geral e dos comerciantes em particular;***

*Considerando que, nos termos do Regulamento de Execução do Projeto Promocional, homologado pelo Despacho n.º 459/2001/SEPMECS, de 18 de Maio, do Senhor Secretário de Estado das PME, do Comércio e Serviços, as entidades beneficiárias dos apoios financeiros **são apenas as estruturas associativas do comércio;***

*Considerando que as candidaturas em causa envolvem **investimentos superiores a 600.000€;***

*Considerando que a **ACIVAC foi a estrutura associativa de comércio que promoveu o Projeto de Urbanismo Comercial no Concelho;***



## Tribunal de Contas

---

Considerando que a **ACIVAC tem uma dívida** de 17 437 euros à Segurança Social, em virtude da falta de pagamento de contribuições, e uma dívida de 30 866 euros às Finanças, devido à falta de pagamento do IVA e retenção de IRS;

Considerando que é condição fundamental e essencial para a eventual apreciação e aprovação das Candidaturas, **a apresentação de certidões comprovativas de que a ACIVAC não deve nada** quer às Finanças quer à Segurança Social;

Considerando que à Câmara Municipal compete, no âmbito do apoio a atividades de interesse municipal, apoiar ou participar, pelos meios adequados, no apoio a atividades de interesse municipal, de natureza social, cultural, desportiva, recreativa ou outra (artigo 64.º, n.º 4, alínea b), da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei n.º 5-A/2002;

Considerando que a aprovação destas Candidaturas **é, absolutamente, essencial para a promoção e animação das duas Vilas e de todo o Concelho e contribuirá, de forma decisiva, para o desenvolvimento do sector do Turismo;**

Considerando que **a elaboração destas Candidaturas foi devidamente articulada e integrada entre a ACIVAC, a ANINORTE e os Serviços Socioculturais da Câmara Municipal de Caminha;**

Celebram entre si o presente **protocolo** que se regerá pelos termos e condições constantes dos artigos seguintes:

### **Cláusula Primeira:**

O Município de Caminha compromete-se a atribuir à ACIVAC um subsídio destinado ao pagamento das dívidas desta à Segurança Social, no montante de 17 437 € e às Finanças, no montante de 30



## Tribunal de Contas

---

866€, num total de 48 303€, a submeter à aprovação em Reunião de Câmara;

**Cláusula Segunda:**

A ACIVAC, por sua vez, **compromete-se a utilizar o referido subsídio para proceder ao pagamento das quantias em dívida às Finanças e à Segurança social, de forma a obter as certidões negativas**, que serão depois enviadas à Direção-Geral da Empresa (Ministério da Economia e Inovação);

**Cláusula Terceira:**

A ACIVAC compromete-se a reembolsar o Município de Caminha do valor objeto deste protocolo no montante de 48 303€ se estas candidaturas não forem aprovadas ou por qualquer forma não vierem a ser implementadas. Ou seja, **se não se realizarem as ações de promoção e animação previstas nas candidaturas**, a ACIVAC declara-se, desde já e para todos os efeitos, imediatamente devedora daquela quantia, acrescidas dos respetivos juros legais, ao Município de Caminha;

**Cláusula Quarta:**

Atendendo aos valores aqui em causa, a ACIVAC compromete-se a não solicitar à CMA quaisquer subsídios, por um período de 10 anos;

**Cláusula Quinta:**

A ACIVAC compromete-se a aceitar que a CMC esteja representada no Órgão a criar no âmbito desta candidatura, designado por “Unidade operacional” ou “Gestão de Projeto”;

**Cláusula Sexta:**

Os outorgantes acordam que a conta bancária a abrir especificamente para os Projetos, seja aberta como conta solidária e em nome da



# Tribunal de Contas

---

*ACIVAC, do MUNICÍPIO de CAMINHA e da ANINORTE, entidade que desenvolveu o projeto de candidatura, sendo que a movimentação da conta obrigará sempre à assinatura dos três titulares.*

**Cláusula Sétima:**

*O presente protocolo entra em vigor na data da sua assinatura pelos outorgantes.*

**Cláusula oitava:**

*Os outorgantes declaram aceitar este protocolo nos precisos termos das suas cláusulas.*

(v. **alínea T**) do probatório);

- No dia **3ABR2006**, a ACIVAC recebeu da CMC a quantia a que se refere a cláusula 3.<sup>a</sup> do Protocolo, tendo, no dia **4ABR2006**, efetuado os respetivos pagamentos à Segurança Social e à Administração Tributária, nos montantes, respetivamente, de €17.707,05 e de €31.048,90; nessa mesma data, ou seja, em **4ABR2006**, foram emitidas duas certidões, uma do Instituto da Segurança Social, I.P., e outra da Direção-Geral dos Impostos, nas quais aquelas entidades declaram que a ACIVAC tem a sua situação contributiva e tributária regularizada.

(v. **alíneas V e W**) do probatório);

- As ações de promoção e animação previstas nas candidaturas aos Investimentos Promocionais n.ºs 21/4926 e 21/4927 foram



# Tribunal de Contas

---

efetivamente realizadas, envolvendo investimentos superiores a 600.000€.

(v. **alínea MM**) do probatório);

- Caso aquelas candidaturas não fossem aprovadas, tais investimentos só poderiam ser realizados, para os anos em causa, com fundos próprios da Câmara.

(v. parte final da **alínea NN1**) do probatório);

- Os financiamentos a que se referem as **alíneas R) e R1)** a prestar pela CMC no âmbito do Projeto de Comunicação, Promoção e Animação para Caminha e Vila Praia de Âncora em consequência do subsídio atribuído pelo Protocolo a que se refere a **alínea T)**, não foram prestados por aquela edilidade.

(v. **alínea OO**) do probatório);

- Desde 4ABR2006 até, pelo menos, 1ABR2009, a CMC não atribui à ACIVAC nenhum subsídio.

(v. **alínea X**) do probatório).



## Tribunal de Contas

---

**2.2.4. Da (in) existência de ilegalidade do pagamento, por os Demandados terem assumido e autorizado despesa, com o consequente pagamento, em violação do disposto no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), 2.ª parte, da LOPTC, com referência ao disposto nas alíneas a) e b) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei 169/99, de 18/09, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 5-A/2002, de 11/01.**

*Prima facie*, importa dizer que os Demandados não são acusados de qualquer infração financeira sancionatória, pelo que a invocada ilegalidade do pagamento só releva para efeitos de se saber se se mostra verificado um dos pressupostos da responsabilidade financeira reintegratória, a saber: a ilegalidade do pagamento.

Na verdade, e conforme resulta do R.I. e, sobretudo, do despacho do Ministério Público, de 10ABR2012, foi ordenado o arquivamento do procedimento, no que se reporta à responsabilidade financeira sancionatória, por os Demandados terem feito o pagamento integral das multas que lhes haviam sido imputadas.

Dispõe o artigo 64.º, n.º 4, da Lei 166/99, nas suas alíneas a) e b), o seguinte:

*Compete à câmara municipal no âmbito do apoio a atividades de interesse municipal:*

- *Deliberar as formas de apoio a entidades e organismos legalmente existentes, nomeadamente com vista a prossecução de obras ou*



## Tribunal de Contas

---

*eventos de interesse municipal, bem como à informação e defesa dos direitos dos cidadãos (alínea a));*

- *Apoiar ou participar, pelos meios adequados, no apoio a atividades de interesse municipal, de natureza social, cultural, desportiva, recreativa ou outra (alínea b)).*

No caso dos autos, o executivo camarário do Município de Caminha deliberou aprovar a atribuição de um subsídio à ACIVAC “*destinado ao pagamento das dívidas à Segurança Social, no montante de 17.437€, e às Finanças, no montante de 30.866€, num total de 48.303€*” comprometendo-se “*a ACIVAC... a utilizar o referido subsídio para proceder ao pagamento das quantias em dívida às Finanças e à Segurança Social, de forma a obter certidões negativas*” e ainda a reembolsar o Município de Caminha do referido valor, acrescido de juros legais, caso as candidaturas aos investimentos promocionais não fossem aprovadas ou por qualquer forma não viessem a ser implementadas; ou seja, se não se realizassem as ações de promoção e animação de interesse municipal previstas nas candidaturas, das quais o Município era parceiro e interessado direto.

Parece-nos evidente que a atribuição de um subsídio a uma entidade privada para pagamento de dívidas à Segurança Social e à Administração Tributária não cabe dentro do âmbito das competências dos municípios e dos seus órgãos municipais, designadamente da câmaras – ver artigo 64.º, n.º 4, alíneas a) e b), da Lei 166/99

É certo que aquele pagamento tinha como finalidade última viabilizar um investimento de interesse municipal no valor de 600.000€.



## Tribunal de Contas

---

Contudo, no domínio das atribuições e competências dos órgãos municipais, os meios não podem justificar os fins.

O meio utilizado – pagamento de dívidas a uma entidade privada – com vista a atingir o fim de interesse público – promoção do desenvolvimento do município - é inadequado e inidóneo ao fim proposto, sendo até, eventualmente, suscetível de integrar o crime de peculato previsto no n.º 3 do artigo 375.º do Código Penal.

De resto, é o próprio artigo 64.º, n.º 4, alínea b) da Lei n.º 169/99 que exige que o apoio ou participação seja feito “*pelos meios adequados*”, sendo certo que a infração financeira sancionatória, no que à ilicitude se reporta, se consumou com a autorização e pagamento daquela quantia à ACIVAC.

O facto de o subsídio estar funcionalmente dirigido a um interesse público municipal e de aquele ter sido atribuído num circunstancialismo muito particular e de acordo com critérios fortemente prudenciais e cautelosos, pode relevar para efeitos da medida da culpa, mas não para efeitos da qualificação daquele pagamento como ilegal.

Concluimos, pois, pela ilegalidade do pagamento.



## Tribunal de Contas

---

### 2.2.5. Da (in) existência de dano, por não haver contrapartida.

Como vimos no **ponto 2.2.4.** a atribuição por parte da CMC da quantia de €48.303 é ilegal.

Verifica-se, assim, aquele pressuposto da responsabilidade financeira reintegratória.

Atenta a matéria de facto sistematizada no **ponto 2.2.3**, coloca-se a questão de saber se a atribuição por parte da CMC à ACIVAC da quantia de €48.303 para pagamento das quantias de que esta era devedora às Finanças e à Segurança Social, para que esta obtivesse a aprovação das candidaturas aos investimentos promocionais a que se refere a **alínea G)** do probatório, e das quais era parceira e cointeressada, e assim concretizasse o escopo expresso nas respetivas candidaturas de divulgação, animação e promoção de ações relacionadas com determinadas atividades empresariais locais, bem como de dinamização e promoção dos espaços públicos da envolvente comercial - e que representavam um investimento total de mais de €600.000, que foi realizado - causou dano à CMC<sup>6</sup>, por não haver contraprestação efetiva para aquela edilidade.

Consoante a resposta a que se chegue assim será a resposta à questão de saber se os Demandados e responsáveis autárquicos na atribuição daquela quantia à ACIVAC incorrem, ou não, em responsabilidade financeira reintegratória, nos termos do artigo 59.º, n.º 2, da LOPTC, na versão originária.

---

<sup>6</sup> Vide alíneas M),N), T), H), L) e MM) do probatório.



## Tribunal de Contas

---

Conforme se pode ver Protocolo a que se refere a **alínea T)** do probatório, a atribuição daquele auxílio público foi o instrumento encontrado pela CMC para, no quadro do circunstancialismo existente<sup>7</sup>, atingir o fim de interesse público financeiro consubstanciado naquelas candidaturas, das quais era parceira e cointeressada, a saber:

- Apoiar a realização de eventos relacionados com a atividade económica, social, cultural e recreativa de interesse municipal, uma vez que aquelas candidaturas “*visavam a divulgação do Concelho em geral e dos comerciantes em particular*”, promoviam a “*animação*” das Vilas de Praia de Âncora e de Caminha, e contribuíam “*para o desenvolvimento do Turismo*”.

Da contrapartida do apoio concedido pela CMC à ACIVAC resultou, por um lado, uma vantagem financeira direta para a sua beneficiária, que, assim, regularizou a sua situação contributiva para com a Segurança Social e a Administração Tributária, o que lhe permitiu ver as candidaturas aos investimentos promocionais de que era promotora homologadas e, conseqüentemente receber, por parte do IAPMEI, os incentivos constantes da **alínea H)** do probatório; e, por outro lado, uma contrapartida para a CMC, traduzida na homologação daquelas candidaturas, das quais era parceira em conjunto com a ACIVAC e a ANINORTE, e, portanto, interessada direta, de que iria resultar um investimento total de interesse municipal de mais de

---

<sup>7</sup> V. alíneas Y), Z) e EE) do probatório.



## Tribunal de Contas

---

€600.000, que, em caso de inviabilização das candidaturas, só poderia ser realizado, para os anos em causa, com fundos próprios da Câmara<sup>8</sup>.

O interesse público financeiro, que com aquele auxílio público se pretendeu atingir, encontra-se, pois, dentro do âmbito das competências da CMC, conforme se pode ver do artigo 64.º, n.ºs 2, alínea l), 4, alíneas a) e b), da Lei 169/99, de 18 de Setembro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 5-A/2002, de 11/01.

Se atentarmos no Protocolo podemos ainda verificar que o auxílio concedido pela CMC à ACIVAC foi devidamente acautelado por aquela edilidade, já que esta se obrigou a reembolsar o Município de Caminha do valor objeto do Protocolo, no montante de 48.303€, *caso aquelas candidaturas não fossem aprovadas ou por qualquer forma não viessem a ser implementadas* (vide cláusula 3.ª do Protocolo).

E para que dúvidas não houvesse, explicitou-se, naquela cláusula 3.ª, o que se pretendia dizer: “*Ou seja, se não se realizarem as ações de promoção e animação previstas nas candidaturas, a ACIVAC declara-se desde já e para todos os efeitos, imediatamente devedora daquela quantia, acrescida dos respetivos juros legais, ao Município de Caminha*”.

### **Quer isto dizer o seguinte:**

- A obrigação de reposição do auxílio concedido pela CMC, no montante de 48.303€, acrescido dos respetivos juros legais, estava, desde logo, assegurada, caso a ACIVAC não fizesse cumprir a finalidade última

---

<sup>8</sup> V. alíneas G, H), T), MM), parte final da NN1), do probatório.



## Tribunal de Contas

---

daquele auxílio, que era a de realizar efetivamente as ações de promoção e animação previstas nas candidaturas;

- Fica, assim, demonstrado que aquele auxílio estava funcionalmente dirigido à prossecução do interesse público financeiro consubstanciado nas ações de promoção e animação previstas nas candidaturas, enquadráveis, como se disse, nas competências da Câmara Municipal - ver artigo 64.º, nºs 2, alínea l), 4, alíneas a) e b), da Lei 169/99, de 18 de Setembro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 5-A/2002, de 11/01.

Ficou ainda provado que as ações de promoção e animação previstas nas candidaturas aos Investimentos Promocionais foram efetivamente realizadas, envolvendo um investimento total superior a 600.000€<sup>9</sup>.

Daí que a CMC não pudesse acionar a cláusula 3.<sup>a</sup> do Protocolo e, por essa via, ordenar a reposição do auxílio concedido à ACIVAC, no montante de 48.303€, acrescido de juros legais.

Na verdade, tendo sido a contrapartida - que com aquele auxílio se pretendia – integralmente satisfeita, não há dano para o erário público municipal. E não havendo dano para o erário municipal não há fundamento legal para, em sede de responsabilidade financeira reintegratória, condenar os Demandados na reposição no erário público municipal do montante do auxílio concedido pela CMC, que a própria não pode reaver da sua beneficiária.

---

<sup>9</sup> V. alínea **MM)** do probatório.



# Tribunal de Contas

---

## A tudo isto ainda acresce o seguinte:

- Em consequência da concessão daquele auxílio público, no montante de 48.303€, já não foram prestados os financiamentos a prestar por aquela edilidade, no âmbito dos Projetos de Comunicação, de Promoção e Animação para as Vilas de Caminha e Praia de Âncora apresentados pela ACIVAC, no montante total de, pelo menos, 60.000€<sup>10</sup>;
- A não aprovação das candidaturas aos investimentos promocionais implicava a perda de um investimento total para o Concelho de Caminha de cerca de 600.000€<sup>11</sup>;
- Caso as candidaturas não fossem aprovadas, os investimentos promocionais constantes das respetivas candidaturas só poderiam ser realizados, para os anos em causa, com fundos próprios da Câmara, sendo que a substituição da ACIVAC por outra estrutura associativa conduziria a que a qualificação do projeto global fosse anulada<sup>12</sup>.

Assim, e por tudo o quanto foi dito, entendemos que a concessão daquele auxílio público, no montante de 48.303€, apesar de ilegal, não causou dano para o Município de Caminha, por ter havido contraprestação efetiva, que, além do mais, não se mostra desadequada ou desproporcional ao interesse público financeiro consubstanciado no retorno que a realização efetiva do

---

<sup>10</sup> Vide alíneas R), R1) e OO) do probatório.

<sup>11</sup> Vide alíneas G), H) e T) do probatório

<sup>12</sup> Vide alíneas FF), GG) e NN1) do probatório.



# Tribunal de Contas

---

referido investimento trouxe para os munícipes do Concelho de Caminha e, por esta via, para o próprio Município.

### **3. DECISÃO.**

Termos que julga improcedente, por não provada, a presente ação, absolvendo-se Todos os Demandados - Júlia Paula Pires Pereira da Costa, Paulo Pinto Pereira, Flamiano Gonçalves Martins, Luís Pedro Portela Saraiva, José Bento Armada Lourenço Chão e Jorge Paulo Aires Miranda - da responsabilidade financeira reintegratória por que vêm acusados.

Não lugar a emolumentos legais.

Registe e notifique.

Lisboa, 11 de Julho de 2014

A Juíza Conselheira

(Helena Ferreira Lopes)