

SENTENÇA Nº



30 | 2025

3.^a Secção

Data: 04/06/2024

Processo: 1/2025-JRF

RELATOR: Conselheiro António Martins

TRANSITADA EM JULGADO

Descritores: pagamento indevido; infração financeira

Sumário

1. Decorrendo da factualidade provada que o contrato de arrendamento celebrado entre o município e os senhorios dos prédios rústicos e urbanos era válido e juridicamente vinculante, eram devidas as rendas, a cargo do arrendatário, o município.
2. Consequentemente, o pagamento de rendas efetuados na sequência e em cumprimento do contrato de arrendamento, não pode ser qualificado como constituindo “pagamentos indevidos para o efeito de reposição”, ou seja, “pagamentos ilegais”.

30 | 2025

3.^a Secção

Data: 04/06/2024

Processo: 1/2025-JRF

RELATOR: Conselheiro António Martins

TRANSITADA EM JULGADO

*

I – Relatório

1. O demandante intentou o presente processo de julgamento de responsabilidade financeira contra Demandado (demandado), melhor identificado nos autos, pedindo a condenação do demandado, pela prática de dezasseis infrações financeiras reintegratórias, previstas e punidas (pp. e pp.), no art.º 59º, nºs 1 e 4 da Lei nº 98/97 de 26.08 (Lei de Organização e Processo dos Tribunal de Contas-LOPTC) e diploma legal a que pertencerão os preceitos adiante citados sem qualquer outra indicação, na reposição do montante de 400.000,00 €, acrescido de juros de mora às taxas legais contados desde as datas de cada uma das ordens de pagamento e com base nos valores fixados nestas.

Alega, em resumo, que o demandado, na qualidade de presidente da Câmara Municipal de Almada (CMA) e com competências delegadas, outorgou um contrato de arrendamento de todo o espaço da Quinta dos Espadeiros, bem como toda a parte edificada, para que fosse proporcionado ao público a visita desses espaços e fossem aí concretizados eventos municipais, mas o objeto do contrato nunca foi executado, nem o demandado apresentou, aos restantes membros do executivo, um plano interno e externo, revelador das atividades, eventos e projetos, visando a prossecução operacional dos objetivos do dito contrato de arrendamento.

Não obstante, a CMA procedeu ao pagamento aos senhorios dos valores acordados a título de renda, no montante total de 400 000,00 €, durante o período de dois anos de vigência do contrato.

Mais alega que o demandado agiu de forma livre, voluntária e consciente, com o intuito, concretizado, de fazer com que a CMA procedesse a pagamentos a terceiros, sem que dos mesmos adviessem quaisquer contrapartidas ou compensações para a autarquia e, assim, com prejuízo patrimonial para a mesma.

Conclui que o demandado causou um dano à CMA, correspondente ao valor global dos pagamentos efetuados, bem sabendo que a sua conduta era sancionada financeiramente porque proibida por lei.

*

2. Contestou o demandado pedindo a absolvição da instância e, se assim se não entender, pede a improcedência da ação e a consequente absolvição.

Invoca como exceção dilatória que a sua pronúncia não foi alvo de qualquer ponderação, nomeadamente pelo M.º P.º, quer previamente à instauração da presente ação, quer na própria petição, pelo que considera ter sido violado o princípio do contraditório.

Em termos de impugnação alega que o contrato de arrendamento em causa se inseria num projeto mais vasto, relativo à criação do “Museu Rogério Ribeiro” e tinha uma

função instrumental em relação a tal projeto, que consistia na aquisição, pelo município, da Quinta dos Espadeiros, daí que tal contrato de arrendamento tenha sido feito com opção de compra.

Quanto à execução do contrato de arrendamento alega que desencadeou, logo após a sua celebração, os procedimentos necessários para que o município passasse a beneficiar das potencialidades dele emergentes. Considera, ainda, que o ritmo de execução do contrato foi o possível, quer em função dos objetivos visados quer por força de imponderáveis, não sendo imputáveis quaisquer atrasos a falta de empenho do demandado nessa execução.

Conclui que não existe fundamento que justifique a condenação do demandado na obrigação de reposição da quantia reclamada.

*

3. Saneamento dos autos

3.1. O Tribunal é competente, o processo é o próprio e o Ministério Público e o demandado têm legitimidade.

3.2. O demandado invoca como exceção dilatória a omissão de contraditório.

Fá-lo, porém, a nosso ver, sem qualquer fundamento nesta ação.

Com efeito, como resulta dos autos apensos e em parte o próprio demandado reconhece na sua contestação, na sequência da sentença proferida no processo nº 14/2023 – JRF, da 3ª Secção do TC, que o absolveu da instância e da subsequente decisão de 20.02.2024, da Juíza Conselheira da área, de envio de comunicação à Inspeção Geral de Finanças (IGF), esta veio a notificar o demandado para o exercício do direito ao contraditório e este exerceu-o em 27.03.2024.

A circunstância de os argumentos invocados pelo demandado, na sua pronúncia, não terem sido acolhidos pelo M.º P.º, nem terem sido objeto de qualquer “observação”, quer anteriormente à instauração da presente ação, quer na própria petição, não permitem afirmar que não foi observado o princípio do contraditório.

Com efeito, o direito ao contraditório, assegurado aos responsáveis, consagrado no artigo 13.º da LOPTC e que deve ser observado pelos serviços de inspeção da administração direta e indireta do Estado, como a IGF (cf. artigos 1.º, 3.º, n.º 1, alínea a) e 12.º e do DL 276/2007 de 31.07), foi observado no momento próprio, como os autos apensos documentam, tendo o contraditório exercido pelo demandado sido apreciado e analisado pela IGF na Informação n.º 295/2024, de 24.07.2024, posteriormente homologada e enviada a este Tribunal.

Foi assim sanada a falta que tinha anteriormente ocorrido e que tinha levado à absolvição da instância.

O M.º P.º, no âmbito dos poderes/deveres que lhe estão atribuídos, exerceu o direito de ação, ao abrigo dos artigos 57.º, n.ºs 1 a 3 e 89.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC, por considerar que tinha fundamento para o efeito. Nada lhe impõe que tenha de analisar, expressamente, no sentido de tomada de posição escrita, quer antes, quer no requerimento inicial, o contraditório exercido pelo demandado no âmbito da auditoria. Até porque o princípio do contraditório, como resulta do artigo 13.º da LOPTC e dos preceitos citados do DL 276/2007, deve ser observado no processo de auditoria, que é anterior ao exercício do direito de ação por parte do Ministério Público.

Em conclusão e, em resumo, não foi violado o princípio do contraditório, improcedendo assim a arguida exceção dilatória.



3.3. Não se verificam nem foram arguidas nulidades, outras exceções dilatórias ou exceções perentórias que obstem ao prosseguimento dos autos ou ao conhecimento do mérito da causa.

Procedeu-se a julgamento, com observância do formalismo legal, como da ata consta.

*

II – Fundamentação

A - De facto

A.A. Produzida a prova e discutida a causa, julgam-se como **factos provados (f. p.)**¹, os seguintes:

4. Do requerimento inicial e da discussão da causa²:

4.1. Na sequência de uma participação, datada de 28 de maio de 2018, da Presidente da CMA, a IGF procedeu a uma ação de controlo e avaliação da regularidade da despesa pública por parte do Município de Almada, relativamente a um «contrato de arrendamento, celebrado entre o Município de Almada e os proprietários da “Quinta dos Espadeiros”», em 1 de julho de 2016.

4.2. Foi aberto para o efeito na IGF o processo n.º 2018/254/D1/545, na sequência do qual foi elaborada a informação n.º 267/2021, do ROCI 37/2024.

4.3. O expediente enviado pela IGF ao Tribunal de Contas, em 15.05.2023, para efetivação de responsabilidade financeira, foi devolvido à IGF por despacho da Juíza Conselheira da 2.ª Secção, em 20.02.2024, para que fosse perfetibilizada a notificação do demandado de modo que este tivesse a oportunidade de exercer o direito ao contraditório relativamente à matéria fáctica imputada no relatório e nas informações n.ºs 267/2021 e 394/2022 da IGF.

4.4. Foi regularizada a notificação do demandado, tendo este apresentado alegações no âmbito do exercício do direito ao contraditório.

4.5. A IGF, em ofício subscrito pela respetiva Subinspetora-Geral, em 26.11.2024, remeteu de novo o expediente ao Tribunal de Contas, com a informação n.º 295/2024, de 24.07.2024, apresentada no processo n.º 2024/313/D1/252.

4.6. Esta informação e respetivos anexos foram submetidos à consideração do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, o qual proferiu, em 09.08.2024, despacho onde, além do mais, referiu “Concordo”, mandando remeter o expediente ao Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território que homologou a informação da IGF, por despacho de 12.11.2024.

4.7. A informação n.º 295/2024 da IGF e seus anexos, bem como os despachos de homologação dos Secretários de Estado referidos foram enviados ao Tribunal de Contas, em 26.11.2024, vindo a ser remetidos, depois de despacho de 11.12.2024, da Juíza

¹ Esclareça-se que apenas se consideraram como provados ou não provados os “factos”, entendendo-se como tal os “estados” ou “acontecimentos” da realidade e não considerações, ilações ou conclusões e, muito menos, alegações, na medida em que o que é objeto de prova, nos termos do art.º 341º, do Código Civil, é a “demonstração da realidade dos factos”.

² No âmbito dos poderes de cognição do Tribunal previstos no artigo 5.º, n.º 2, alíneas a) e b), do Código de Processo Civil, aplicável *ex vi* artigo 80.º da LOPTC, foram considerados e dados como provados factos instrumentais em relação aos factos alegados e outros que são complemento destes, resultantes da discussão da causa e sobre os quais houve oportunidade de as partes se pronunciarem, no âmbito da audiência de julgamento.



Conselheira competente na área das autarquias locais, à Unidade de Apoio ao Ministério Público (UAMP), onde deram entrada, em 12.12.2024.

4.8. No decurso da auditoria foi analisada documentação e foi feita recolha de dados solicitados depois da entrada do expediente da IGF na UAMP.

4.9. O demandado exerceu as funções de Presidente da CMA, de 18.10.2013 a 27.10.2017.

4.10. Depois de instalado o executivo liderado por si, em reunião ordinária da CMA, de 23.10.2013, foram delegadas no demandado, enquanto Presidente da CMA, diversas competências, mas na 1.ª reunião extraordinária da CMA, em 22.07.2015, foi aprovada, por maioria, proposta de nova delegação de competências da CMA no Presidente, ora demandado, a qual revogou a deliberação de 23.10.2013 e que passou a produzir efeitos após por ter sido publicitada.

4.11. Em 15.06.2016, o diretor da Direção Municipal de Administração Geral e Finanças (DMAGF) propôs ao demandado, nos termos da “Nota de Serviço n.º 05/DMAGF/2016”, a realização de um contrato de arrendamento entre a CMA e os proprietários da Quinta dos Espadeiros, “que permite colocar todo o espaço de quinta, bem como toda a parte edificada, para que fosse proporcionado ao público a visita desses espaços e fossem aí concretizados eventos municipais”.

4.12. Aquela nota de serviço incluía, em anexo, uma minuta do contrato de arrendamento, com o estabelecimento de data do início do arrendamento a partir de 01.07.2016.

4.13. O demandado, no próprio documento “Nota de Serviços” – parte superior direita -, proferiu, em 16.06.2016, o seguinte despacho: “Concordo com o proposto pelo Sr. Diretor Municipal, proceda-se em conformidade”.

4.14. Em 1 de julho de 2016 foi outorgado um contrato, denominado de “contrato de arrendamento não habitacional com prazo certo e com opção de compra” (doravante abreviadamente designado de contrato ou contrato de arrendamento), pelo senhorio composto por três pessoas singulares e uma pessoa coletiva (sociedade comercial) e o arrendatário Município de Almada, representado pelo demandado, o qual detinha competência delegada para o efeito, por deliberação do órgão executivo.

4.15. Nesse contrato incluíram-se, além de outras, as seguintes cláusulas:

“1.ª (Locado)

1. O locado, designado por Quinta dos espadeiros, é constituído por dois prédios:

a) O prédio descrito na 2.ª Conservatória do Registo Predial de Almada, Prédio 1, da Freguesia União de Freguesias Laranjeiro e Feijó, inscrito na matriz urbana da Freguesia União de Freguesias Laranjeiro e Feijó Artigo ... e inscrito na matriz rústica, da mesma Freguesia, Artigo ... da Secção E, da mesma freguesia de que é dono e legítimo proprietário o Sr. Dr. interveniente A;

b) O prédio descrito na 2.ª Conservatória do Registo Predial de Almada, Prédio 2, da Freguesia União de Freguesias Laranjeiro e Feijó, inscrito na matriz urbana da Freguesia União de Freguesias Laranjeiro e Feijó Artigos ..., e inscrito na matriz rústica, da mesma Freguesia, Artigos ... e 24da Secção E, da mesma freguesia de que são donos e legítimos proprietários:

- 1- testemunha B, na proporção de 15%
- 2- interveniente A, na proporção de 15%
- 3- interveniente C, na proporção de 15%
- 4- Sociedade D, na proporção de 55% (...)



3.^a (Prazo, Oposição à renovação e Denúncia)

1. O arrendamento tem uma duração de um ano, com início em 1 de Julho de 2016 e fim em 30 de Junho de 2017, sendo renovável por iguais e sucessivos períodos, desde que não denunciado pelas partes.

2. Qualquer das partes pode opor-se à renovação do arrendamento mediante carta registada, com aviso de receção, enviada á outra parte com a antecedência mínima de 60 (sessenta) dias em relação à data do seu termo.

4.^a (Fim)

1. O arrendamento é celebrado para fins não habitacionais, destinando-se o Locado à realização de eventos de interesse municipal e fruição pelo público, não podendo ser-lhe dado outro uso sem autorização escrita do Senhorio (...)

5.^a (Renda)

1. O Arrendatário obriga-se a pagar ao Senhorio a renda global de 200.000,00 € (duzentos mil euros), sendo 78.260,00 € pelo prédio identificado na al. a) da clausula primeira, devido a interveniente A (...) e 121.740,00 € pelo prédio identificado na al. b), da mesma clausula, este a distribuir pelos respetivos proprietários, na proporção das quotas, ou seja:

a- testemunha B, na proporção de 15% - 18.261,00 €

b- interveniente A, na proporção de 15% - 18.261,00 €

c- interveniente C, na proporção de 15% - 18.261,00 €

d- Sociedade D, na proporção de 55% - 66.957,00 €

2. O pagamento das rendas é efetuado por semestre, a primeira no valor de 100.000,00 €, até ao dia 8 de julho de 2016 e a segunda, no mesmo valor de 100.000,00 €, até ao dia 8 de Janeiro de 2017 (...)

10.^a (Opção de compra)

1. Até 60 dias antes do termo do contrato ou de eventuais renovações, o Arrendatário tem a faculdade de exigir a compra do locado objeto do arrendamento, caso esta ainda se encontre na titularidade do Senhorio (...)

2. O preço ajustado para o exercício da opção de compra será o que resultar de acordo entre as partes, deduzido do valor das rendas pagas desde o início do presente contrato (...)"

4.16. Na vigência deste contrato de arrendamento foram pagas ao Senhorio pela CMA:

a) Em 15.07.2016, a quantia global de 100.000,00 €, conforme ordens de pagamento n.ºs 4703 (fls. 59v.º, do ROCl 37/2024), 4704 (fls. 66v.º, do ROCl 37/2024), 4705 (fls. 74v.º, do ROCl 37/2024) e 4706 (fls. 81v.º, do ROCl 37/2024), todas de 2016.

b) Em 13.01.2017, a quantia global de 100.000,00 €, conforme ordens de pagamento n.ºs 99 (fls. 88v.º, do ROCl 37/2024), 100 (fls. 100v.º, do ROCl 37/2024), 101 (fls. 94v.º, do ROCl 37/2024) e 179 (fls. 106v.º, do ROCl 37/2024), todas de 2017.

4.17. O arrendamento não foi denunciado pelo Município de Almada, através do demandado, nem pelos senhorios, pelo que, nos termos da cláusula 3.^a do contrato de arrendamento, renovou-se por mais 1 ano, com início a 1 de julho de 2017 e fim em 30 de junho de 2018.

4.18. Assim, na sequência de tal renovação, foram pagas ao Senhorio pela CMA as seguintes quantias acordadas no contrato de arrendamento:



- i) em 13.07.2017, a quantia global de 100.000,00 €, conforme ordens de pagamento n.ºs 5301 (fls. 118v.º, do ROCl 37/2024), 5302 (fls. 111v.º, do ROCl 37/2024), 5303 (fls. 126v.º, do ROCl 37/2024) e 5304 (fls. 133v.º, do ROCl 37/2024), todas de 2017 e,

- ii) em 08.01.2018, a quantia global de 100.000,00 €, conforme ordens de pagamento n.ºs 15 (fls. 159v.º, do ROCl 37/2024), 16 (fls. 140v.º, do ROCl 37/2024), 17 (154v.º, do ROCl 37/2024) e 18 (fls. 145v.º, do ROCl 37/2024), todas de 2018.

4.19. Entre o início de vigência do contrato e o termo do mandato do demandado, a CMA não desenvolveu qualquer atividade ou evento nos prédios arrendados da Quinta do Espadeiro e estes não foram visitados ou usufruídos pelo público, mediante iniciativas promovidas ou realizadas pela CMA.

4.20. No mesmo período, os senhorios continuaram a viver, em permanência, nos prédios que deram de arrendamento à CMA e não entregaram as chaves desses prédios à CMA, nem esta as solicitou/exigiu.

4.21. O demandado não apresentou, antes ou depois da celebração do contrato de arrendamento, em reuniões do executivo camarário e a todos os membros do mesmo, um plano interno com uma estratégia das atividades, eventos e projetos a realizar, visando a prossecução operacional dos objetivos do dito contrato de arrendamento.

4.22. Igualmente não apresentou externamente (através de divulgação no boletim municipal ou na página WEB da CMA) um plano da mesma natureza ou um projeto no sentido de o espaço tomado de arrendamento servir o papel das artes e da cultura, atraindo agentes culturais da região para aí desenvolverem a sua atividade criativa.

4.23. Também não revelou ou discutiu, em reuniões do executivo camarário e a todos os membros do mesmo, a abertura ao público dos prédios arrendados, identificando as finalidades das visitas e assegurando as condições para a sua fruição pelo público, bem como a forma como as mesmas se processariam (mediante pagamento das entradas, através de acompanhamento de agentes culturais, abertura à população escolar, etc.).

4.24. O demandado agiu de forma livre, consciente e voluntária.

*

5. Da contestação do demandado:

5.1. Na sequência da sentença proferida no processo nº 14/2023–JRF, da 3ª Secção do Tribunal de Contas, a IGF veio a notificar o demandado para o exercício do direito ao contraditório e este exerceu-o, nos termos do doc. de fls. 154/155 destes autos.

5.2. No decurso do ano de 2015, um dos proprietários da Quinta dos Espadeiros, interveniente A, convidou o demandado, na qualidade de Presidente da CMA, a visitar essa Quinta, onde se encontrava instalada a empresa KoiPark, de criação e venda de espécies piscícolas.

5.3. Esse convite teve por objetivo sensibilizar a CMA para a eventual compra da Quinta, referindo tratar-se da obra de toda uma vida e existir o receio de que, face aos custos da sua sustentabilidade, ela viesse a ter de ser vendida a entidade privada que não preservasse aquele espaço e a sua memória e se desperdiçasse o seu enorme potencial de utilidade municipal.

5.4. Durante a visita que efetuou à referida Quinta, o demandado teve oportunidade de constatar a beleza paisagística do espaço, o eventual valor arquitetónico do edificado e o potencial interesse público municipal na sua preservação e aproveitamento, face à sua relação de continuidade com o Parque da Paz, completando um continuo verde ligando a zona ribeirinha de Almada com o Feijó.



5.5. A 16 de dezembro de 2015, em carta dirigida aos proprietários da Quinta, o diretor municipal da DMAGF, testemunha E, comunicou aos proprietários da Quinta, Dr. interveniente A e testemunha B, o interesse do município de Almada em negociar a aquisição da Quinta dos Espadeiros.

5.6. Por e-mail de 29 de dezembro de 2015, os proprietários fizeram chegar à CMA uma estimativa do valor da Quinta no valor de € 9.500.000,00 e uma proposta de venda pelo preço de € 6.500.000,00, nos termos do documento de fls. 158/160 destes autos, nomeadamente os seguintes:

a) Constituição do direito de usufruto sobre os imóveis objeto de alienação, pelo prazo de 10 anos contados a partir da venda, a favor dos vendedores, que não constituiria impedimento a que a CMA passasse a organizar e realizar na Quinta os eventos de interesse municipal que entendesse, mediante acordo a celebrar entre as partes;

b) Pagamento de uma prestação inicial de € 2.800.000,00, destinada a possibilitar aos vendedores a sua libertação de todas as responsabilidades perante a Caixa Geral de Depósitos (CGD), com a consequente extinção dos ónus e encargos que impendiam sobre os imóveis que integravam a Quinta (hipotecas);

c) Pagamento do remanescente do preço (€ 3.700.000,00) em nove prestações anuais e sucessivas, as oito primeiras de € 212.500,00 e a última de € 2.000.000,00.

5.7. Em 18 de janeiro de 2016, o diretor da DMAGF, testemunha E, comunicou formalmente ao ora demandado o valor de aquisição da quinta e a forma de pagamento proposta pelos proprietários, bem como a necessidade de se proceder a avaliação dos respetivos imóveis por perito contratado pelo Município.

5.8. Em 22 de janeiro de 2016, o demandado exarou naquela informação o seguinte despacho: “Sr. Diretor Municipal, testemunha E, Agradeço que proceda em conformidade com a intenção de aquisição por forma a reunir os elementos para a mesma”.

5.9. Em 25 de janeiro de 2016, o demandado solicitou ao Professor interveniente F, assessor da CMA na área do Urbanismo e Ambiente, que visitasse e avaliasse a Quinta dos Espadeiros.

5.10. E a CMA lançou processo de concurso para avaliação da Quinta por peritos externos contratados pelo Município, tendo essa avaliação sido adjudicada à Sociedade G.

5.11. Em 1 de fevereiro de 2016, o Professor interveniente F deu conta ao demandado das diligências efetuadas, bem como das conclusões a que chegou, tendo sublinhado a diversidade de valores das frações que compõem a Quinta em função da classificação do solo atribuída pelo Plano Diretor Municipal (PDM), tendo concluído que o valor de mercado da Quinta poderia chegar a € 5.762543,00 mediante um processo que passaria por uma alteração do PDM em vigor e a realização de obras de infraestruturação.

5.12. Em abril de 2016, foi apresentado à CMA o Relatório Preliminar de Avaliação da Quinta pelos peritos externos contratados pelo Município, no qual se conclui que o valor real da Quinta se cifra em € 5.905.019,26.

5.14. Em 15 de junho de 2016, o diretor municipal da DMAGF, testemunha E, através da Nota de Serviço n.º 05/DMAGF/2016 submeteu à consideração do demandado uma proposta de celebração entre as partes de um contrato de arrendamento com o conteúdo que consta da minuta, junta a fls. 177/183 destes autos.

5.15. Tal contrato permitia:

a) A imediata utilização da Quinta pela CMA para as finalidades previstas na cláusula 4.^a, nomeadamente “realização de eventos de interesse municipal e fruição pelo público”;

b) O pagamento de uma renda anual, de valor aproximado ao valor das prestações anuais previstas para pagamento de uma parte do preço, na proposta de alienação apresentada pelos proprietários

5.16. A 16 de junho de 2016 o demandado despachou favoravelmente a Nota de Serviço n.º 05/DMAGF/2016, nos termos seguintes: “Concordo com o proposto pelo Sr. Diretor Municipal, proceda-se em conformidade”.

5.17. A que se seguiu a celebração do contrato de arrendamento, com efeitos a partir de 1 de julho de 2016, nos termos do documento junto a fls. 155 v.º a 158.º v.º do ROCI nº 37/2024-Pasta1, apenso.

5.18. No primeiro ano de vigência desse contrato o demandado procurou que o município beneficiasse das potencialidades de uso por ele proporcionadas, nos seguintes termos:

a) Indicou aos vereadores interveniente H e testemunha I a Quinta dos Espadeiros como local para a realização da cerimónia de Receção à Comunidade Educativa prevista para 20 de outubro de 2016, com o objetivo de aí reunir algumas centenas de docentes e outros profissionais de educação das escolas sediadas no município;

b) Transmitiu ao vereador testemunha J a necessidade de estabelecer um contacto direto com interveniente A, proprietário da Quinta, com vista a estudar a articulação desta com o Parque da Paz e a sua integração na continuidade de corredor verde que se desenhava entre esse parque e a Zona do Cristo Rei e o Feijó;

c) Realizou um encontro com os eleitos da CDU no executivo da CMA para serem ponderadas as perspetivas proporcionadas pelo contrato assinado com os proprietários da Quinta dos Espadeiros, nomeadamente a apresentação temporária da obra de interveniente K nessa Quinta, tendo instado a vereadora interveniente H para a necessidade de finalização do Protocolo de Colaboração entre o Município de Almada e os Herdeiros do Pintor interveniente K.

5.19. Não tendo sido viável a realização da receção à Comunidade Educativa na Quinta dos Espadeiros, por previsão de mau tempo para a data prevista para o efeito e constatando-se a manutenção de atrasos no processo de assinatura do Protocolo de Colaboração entre a Câmara Municipal e a família do Professor interveniente K, o demandado, ainda naquele primeiro ano de vigência do contrato:

a) solicitou à diretora municipal de Educação, Cultura e Desporto, testemunha L, a programação de atividades no espaço da Quinta;

b) propôs à testemunha M, diretora do Departamento Casa da Cerca – Museu de Arte Contemporânea de Almada, que se realizasse na Quinta um evento de dimensão Regional ou Nacional na área das Artes Plásticas, tendo convidado o interveniente N para avaliar a viabilidade do evento pretendido, o que este fez, após visita à Quinta.

5.20. Nessa sequência realizou reunião com a vereadora interveniente H e o interveniente N, tendo este exposto a ideia de na Quinta dos Espadeiros se passar a realizar uma Bial de Escultura sugerindo como tema “Escultura e Natureza” e como data de abertura o Dia da Água, a 22 de Março em 2018, ideia que o demandado acolheu.

5.21. Nestas circunstâncias, quando se aproximou o período de denúncia ou optar pela renovação, previstas no contrato de arrendamento, o demandado optou pela renovação, considerando:

a) O objetivo principal de aquisição da Quinta pelo Município, a prazo, com a sua integração no domínio municipal;

b) A ideia de, entretanto, concretizar aquelas iniciativas já projetadas, nomeadamente, a apresentação temporária, na Quinta, do espólio do artista interveniente K enquanto não se concretizava o Protocolo de Colaboração a assinar entre a CMA e a família de interveniente K tendo em vista a criação do Museu Rogério Ribeiro e a realização da I Bienal de Escultura.

5.22. A 1 de outubro de 2017 realizaram-se eleições para as autarquias locais, nas quais o Partido Socialista (PS) foi o partido mais votado, fazendo eleger interveniente O como presidente da CMA.

5.22. Após tais eleições, com vista à preparação da transferência de poderes para o novo executivo eleito, o demandado recomendou ao testemunha E a preparação de dossier relativo ao projeto de aquisição da Quinta e ao contrato existente com os proprietários, para entrega ao novo executivo.

5.23. Em 13 de novembro de 2017, já empossada como Presidente da CMA, interveniente O, pelo despacho 434/2017, pediu esclarecimentos ao diretor municipal da DMAGF, testemunha E, sobre o enquadramento legal e a demonstração do critério de necessidade e oportunidade para o Município da celebração do contrato em causa; sobre a discriminação de todos os pagamentos que tenham sido efetuados ou suportados pelo município; sobre a demonstração da execução do contrato, designadamente sobre a utilização feita pelo Município; sobre a identificação das responsabilidades futuras para o Município decorrentes do presente contrato e solicitou cópia de todos os elementos documentais produzidos, recebidos ou por qualquer outra forma relevantes no âmbito da formação e execução do contrato em causa.

5.24. Tendo recebido a informação solicitada através da Comunicação de Serviço nº 14/2017/DMAGF, de 16/11/2017, junta a fls. 199/202 destes autos.

5.25. A 20 de novembro de 2017, a Presidente da Câmara, interveniente O, solicitou esclarecimentos adicionais ao diretor municipal da DMAGF, testemunha E, que foram prestados nesse mesmo dia.

5.26. A 27 de dezembro de 2017, a Presidente da Câmara interveniente O, pelo despacho 468/2017 solicitou parecer jurídico sobre o contrato de arrendamento assinado com os proprietários da Quinta dos Espadeiros, tendo obtido esse parecer do Gabinete de Consultadoria Jurídica e Contencioso da CMA a 03 de janeiro de 2018.

5.27. A 16 de abril de 2018, foi apresentada na reunião da CMA, uma proposta da Presidente da Câmara, interveniente O, de “oposição à renovação do Contrato supramencionado, nos termos e para efeitos do número 2 da cláusula 3ª do mesmo (cito: qualquer das partes pode opor-se à renovação do arrendamento mediante carta registada com aviso de receção, enviada à outra parte com antecedência mínima de 60 dias em relação à data do seu termo) por este não configurar qualquer opção de compra e por representar um encargo excessivo para qualquer utilização conformável com os fins previstos no n.º 1 da cláusula 4ª, e com os limites impostos pela mesma (cito: o arrendamento é celebrado para fins não habitacionais, destinando-se o Locado à realização de eventos de interesse municipal e fruição pelo público, não podendo ser-lhe dado outro uso sem autorização escrita do senhorio)” (Doc. nº 10).

5.28. Esta proposta da Presidente da Câmara foi aprovada com 7 votos a favor, 4 votos contra e 0 abstenções.

5.29. No decurso da vigência do contrato e no período de exercício de funções do demandado como Presidente, a CMA, através de membros do executivo e funcionários efetuaram várias deslocações ao interior da Quinta, com vista a estudos de planeamento,

não lhes tendo sido oposto qualquer constrangimento no acesso aos vários prédios que a compõem.

5.30. A Quinta, para além do edificado, integrava amplos jardins, vários lagos com diversas espécies de carpas exóticas, espécies botânicas raras, estátuas, etc.

5.31. No período referido em 5.29. supra, não se colocou a questão das chaves de acesso à Quinta para efeitos de preparação do lançamento de atividades a realizar aí, uma vez que o acesso ao seu interior estava permanentemente assegurado pelo proprietário que aí residia.

5.32. Após a posse da Presidente interveniente O, a Câmara solicitou as chaves da Quinta aos senhorios e estes prontamente facultaram à Câmara essas chaves.

5.33. O demandado levou ao conhecimento e discutiu com os vereadores com funções executivas (da maioria CDU do executivo camarário) cuja atividade específica se encontrava, de algum modo, relacionada com o projeto subjacente ao contrato de arrendamento, ideias sobre atividades a levar a cabo na Quinta e formas de utilização do espaço.

*

A.B. E julgam-se como **factos não provados (f. n. p.)**, todos os que, com relevância para a discussão da causa, estejam em oposição – direta ou indireta - com os atrás considerados provados, nomeadamente:

6. Do requerimento inicial:

6.1. O demandado sabia que sem um plano estratégico concreto sobre a utilização dos prédios tomados de arrendamento, sem a retirada dos senhorios desses prédios e sem as chaves dos mesmos, não seria possível extrair dos pagamentos efetuados pela CMA, a título de arrendamento, qualquer contrapartida ou compensação através da utilização dos prédios tomados de arrendamento.

6.2. O demandado, quando outorgou o contrato de arrendamento, sabia que a CMA não iria alcançar qualquer contrapartida com a utilização dos prédios arrendados, sendo que tal se revelou mais evidente quando, não tendo havido tal utilização durante um ano, ou seja, desde o início do contrato a 1 de julho de 2016 e o seu fim em 30 de junho de 2017, permitiu que o contrato fosse renovado por mais 1 ano.

6.3. Mas, não obstante, assinou o contrato e aceitou/determinou que fossem pagas aos senhorios as quantias estipuladas em tal contrato.

6.4. O demandado agiu com o intuito – concretizado - de fazer com que a CMA procedesse a pagamentos a terceiros sem que dos mesmos adviessem quaisquer contrapartidas ou compensações para a autarquia.

6.5. Assim causando, de forma direta, necessária e exclusiva, um prejuízo patrimonial para a CMA correspondente ao valor global dos pagamentos efetuados, ou seja, em 400.000,00 € (quatrocentos mil euros).

6.6. E bem sabendo que a sua conduta era sancionada financeiramente porque proibida por lei.

*

7. Da contestação do demandado:

7.1. Quando da visita à Quinta, em 2015, o demandado considerou que a aquisição da mesma, pelas suas características, revestia-se de enorme interesse com vista à concretização de um projeto de grande importância em que a Câmara se encontrava envolvida, relativo à criação do “Museu Rogério Ribeiro”.

7.2. Ponderados os valores de avaliação da Quinta, estes mostravam-se demasiado elevados para as disponibilidades imediatas do Município, tendo em conta outros compromissos financeiros entretanto assumidos por aquisição do Edifício da EDP, de Espaços de Estacionamento em Almada e na Trafaria e do Edifício da Cooperativa Piedense, na Cova da Piedade.

7.3. Em 3 de março de 2016, efetuou-se no Edifício dos Serviços de Urbanismo da Câmara uma reunião a pedido do Grupo Sociedade P, com o Diretor da Loja de Almada e a Gestora de Projetos desse Grupo, respetivamente Dr. interveniente Q e interveniente R, onde esteve presente o demandado acompanhado do Arquiteto testemunha S, Diretor Municipal dos referidos Serviços de Urbanismo, na qual os representantes do referido Grupo manifestaram a vontade de expansão do Loja de Almada mediante ocupação de uma parcela de terreno da Quinta dos Espadeiros.

7.4. Em análise feita com o diretor municipal de Urbanismo, Arquiteto testemunha S, foi considerado que a pretensão, pelas suas características, não poria em causa os objetivos municipais, onde se inserem a manutenção do valor ambiental, histórico e arquitetónico do espaço e a sua relação com a área envolvente, designadamente com o Parque da Paz, nem afetaria a qualidade da Quinta como local de realização de eventos de interesse municipal, designadamente no que se refere ao acolhimento da obra do Professor interveniente K, pelo que não foi transmitida aos representantes do Grupo Sociedade P qualquer oposição a que um processo negocial entre o Grupo e os proprietários da Quinta seguisse o seu curso.

7.5. A minuta de contrato de arrendamento, submetida à consideração do demandado, em função dos seus termos ou cláusulas, permitia:

a) Que o preço de alienação seria a acertar, designadamente em função da eventual alienação parcial a favor do Grupo Sociedade P, com o limite da proposta apresentada pelos proprietários (€ 6.500.000,00);

b) O estabelecimento de reserva de usufruto por 10 anos a favor dos proprietários - compatível com a utilização pretendida pela CMA - que assegurariam a manutenção dos respetivos imóveis, viveiros e jardim;

c) A possibilidade de antecipação - em relação à proposta dos proprietários - da aquisição da Quinta pelo Município em função das suas disponibilidades financeiras;

d) Em qualquer caso, o direito de preferência do Município em caso de alienação da Quinta a terceiros.

7.6. O demandado despachou favoravelmente em 16 de junho de 2016, a Nota de Serviço, apresentada pelo diretor municipal da DMAGF, testemunha E, face à especial urgência de colocar à disposição do Município um espaço que pudesse acolher o espólio do Professor interveniente K.

7.7. No mês de outubro de 2017, em data que antecedeu a tomada de posse dos eleitos, foi realizada uma reunião na Quinta dos Espadeiros, entre o demandado, acompanhado dos eleitos interveniente T e interveniente H, pela CDU, e a presidente eleita interveniente O e o responsável do PS na Região de Setúbal àquela data, interveniente U, pelo PS, em que o demandado informou a presidente eleita do projeto de aquisição da Quinta e do contrato de arrendamento com opção de compra.

7.8. O único fator que deu origem a algum atraso no desenvolvimento da planificação e execução dos trabalhos necessários à efetiva utilização da Quinta consistiu na incerteza resultante do interesse do Grupo Sociedade P na aquisição de uma parcela da Quinta, que se revestia de interesse para o Município.

7.9. Nos termos do contrato de arrendamento celebrado, os serviços permanentes de conservação e guarda da Quinta (edificado, jardins, lagos com carpas exóticas, espécies botânicas raras, estátuas) ficaram a cargo dos senhorios que, continuando a beneficiar de habitação, substituíam, em contrapartida, como uma espécie de “caseiros”, a equipa que trabalhadores que, em alternativa, a CMA teria de destacar para esse efeito.

7.10. O demandado sempre levou ao conhecimento e discutiu com todos os vereadores do executivo municipal o contrato e sempre envolveu nessa apreciação, com vista à tomada de decisão, a estrutura funcional da Câmara, da qual obteve propostas, opiniões e pareceres.

*

A.C. Motivação da decisão de facto

8. Os **factos** dados como **provados** foram assim julgados após análise crítica da globalidade da prova produzida, com observância do estatuído nos n.ºs 4 e 5 do art.º 607º do CPC, tendo-se nomeadamente tomado em consideração:

a) os factos admitidos, explicita ou implicitamente por acordo na contestação, nomeadamente os relativos aos atos materiais levados a cabo pelo demandado;

b) os documentos juntos a estes autos, com o requerimento inicial (dossier de prova, informações e processo elaborados pela IGF) e com a contestação, todos documentos que não foram impugnados e que são relevantes para a prova dos factos julgados como provados, nomeadamente, nas seguintes dimensões:

i) a realização da ação de controlo, a elaboração das informações n.º 267/2021. 394/2002 e 295/2024 e a prova documental recolhida no processo n.º 2018/313/D1/545;

ii) a correspondência trocada entre a CMA e os proprietários do imóvel, antecedente e ligada ao contrato denominado de “arrendamento não habitacional com prazo certo e com opção de compra” que veio a ser celebrado entre as mesmas partes;

iii) as ordens de pagamento juntas aos autos, respeitantes aos pagamentos de rendas, em execução de tal contrato;

*

c) os depoimentos das seguintes testemunhas, as quais depuseram com a razão de ciência que lhes advém do conhecimento dos factos, em virtude das atividades/funções descritas infra e, ainda, com isenção e credibilidade, na dimensão dos factos abaixo salientados:

1.^a – testemunha V (vereadora com pelouro no executivo da CMA entre 2009 e 2017), a qual, não tendo conhecimento das “questões financeiras” do contrato e nem sequer sabendo quanto a CMA pagava de renda, visitou o espaço da quinta, por “duas ou três vezes”, relacionadas com as ideias de aí realizar a receção à comunidade educativa e uma exposição, com obras do artista interveniente K;

2.^a – testemunha I (vereador com pelouro no executivo da CMA de 01/1990 a 10/2017 e desde aí sem pelouro), o qual admitiu que nunca viu o contrato de arrendamento e que não era a “pessoa certa” para conhecer os modelos financeiros e contratuais do mesmo, mas chegou a ir ao espaço da Quinta, com colegas da vereação e em “diálogos” com o demandado tem a ideia de que o objetivo era a aquisição de património com valor cultural;

3.^a – testemunha J (vereador com pelouro no executivo da CMA de 2005 a 10/2017), o qual embora não sabendo como foi acordado o valor de renda a pagar pela CMA, fez duas visitas à Quinta, uma relacionada com avaliar a possibilidade de ligação da Quinta ao Parque da Paz e outra para aferir da possibilidade de aí se realizar a receção à comunidade educativa;

4.^a – testemunha E (diretor da Divisão de Administração Geral e Finanças da CMA, nomeadamente no mandato exercido pelo demandado como presidente, dele dependo diretamente), o qual deu conta de que recebeu indicações, do demandado, para enviar carta aos proprietários da Quinta manifestando a intenção da CMA de a adquirir, descrevendo depois a proposta apresentada por aqueles proprietários e assumindo que foi ele que fez a sugestão ao demandado de propor aos proprietários o arrendamento com opção de compra e que foi ele que apresentou a proposta de contrato dessa natureza, que depois veio a ser celebrado. Admitiu que na altura não foi feita nenhuma análise jurídica, mediante parecer, do Departamento Jurídico da CMA sobre as cláusulas e os termos desse contrato, embora tenha procurado transmitir a ideia, de que houve uma “abordagem jurídica”, mas sem qualquer credibilidade nesse aspeto, nomeadamente por não indicação de quem realizou a “abordagem jurídica” e em que termos.

O seu depoimento foi, ainda, muito pouco claro e até evasivo sobre o que esteve subjacente à mudança do propósito inicial de compra para arrendamento com opção de compra, pois oscilou entre “problemas” e “premência dos proprietários”, outros interessados em parte dos terrenos da quinta e, inclusive, parecendo dar a entender que o município não teria disponibilidades financeiras imediatas, por ter feito três investimentos de aquisição de imóveis nesse ano, no que tinha sido contrariado pelo depoimento da testemunha I, muito seguro quanto às disponibilidades financeiras do município. Curiosamente, ou talvez não, acabou por admitir que, ao contrário do que aconteceria se fosse um contrato de compra e venda, que teria de ser submetido a visto prévio do Tribunal de Contas, com o contrato de arrendamento não haveria essa necessidade. Não conseguiu explicar, de modo minimamente credível, como é que se chegou a acordo sobre o montante anual da renda ser no valor de 200 000,00 € e que critérios estariam subjacentes a tal valor. Admitiu que não foi feita nenhuma avaliação para determinar o montante adequado de renda, ao contrário do que aconteceu para avaliar o valor de aquisição da Quinta, apesar de ter procurado transmitir a ideia que “os serviços camarários acharam que aquele valor [de renda] não era descabido”, embora sem concretização em nenhum documento interno de qualquer serviço do município.

5.^a – testemunha L (diretora municipal do Departamento de Desenvolvimento Social Integrado de 2015 a 2018), a qual fui visitar a Quinta em serviço, tendo em vista a intenção que existia de se proceder aí à receção da comunidade educativa no início do ano letivo de 2017, a qual não se chegou a concretizar por previsão de mau tempo para essa altura e nessa altura também esteve num dos edifícios, tendo ouvido falar numa reunião (entre vereadores e dirigentes) de na Quinta vir a ser instalado o museu Rogério Ribeiro.

6.^a – testemunha M (funcionária da CMA de 2010 a 2020, tendo desempenhado funções de diretora da Casa da Cerca de 01/2017 a 10/2018), a qual efetuou duas visitas à Quinta, estando lá “o proprietário” e uma das casas em que entrou estava com aspeto de estar ocupada e a ser utilizada. As visitas foram “técnicas”, com vista a avaliar a realização de eventos no local, nomeadamente a realização de uma Bienal de Escultura, principalmente no espaço exterior da Quinta e até aproveitando os seus lagos. Chegou a estar agendado realizar aí uma I Bienal, Arte e Natureza, em março de 2018, que depois não se concretizou.

7.^a – testemunha W (funcionária da CMA entre 1994 e 2016, e filha de interveniente K), a qual efetuou uma visita à Quinta, exercendo então as funções de diretora da Casa da Cerca, com vista a avaliar se o espaço tinha condições para receber o acervo de obras do seu pai, interveniente K, para concretizar o compromisso da CMA de criação do Museu Rogério Ribeiro. Não sabe se na altura dessa visita já havia algum contrato, embora lhe

tenha sido dito, por quem a acompanhou na visita, o testemunha E, que a CMA estava a pensar comprar a Quinta, mas com “prévio processo de arrendamento”.

8.^a – testemunha B (um dos proprietários da Quinta), o qual explicou que embora tenha sido o seu irmão, interveniente A, a ter os contactos diretos com o demandado, acompanhou a negociação e o contrato celebrado, não só por ter uma relação muito estreita com o seu irmão, mas também para ser ouvido pelo irmão, porque é advogado. Explicou que o que esteve subjacente à abordagem que o seu irmão fez ao demandado, no sentido de vender a Quinta à CMA, foram problemas económicos, em face de um passivo à CGD de quase 2 milhões de euros e falta de liquidez para pagar as prestações dos três empréstimos, mas também quererem preservar dessa forma, junto de uma instituição como a CMA, aquele património cultural, que vinha do avô de ambos. Não explicou, de forma satisfatória, como é que sendo a venda da Quinta o objetivo, acabou por ser celebrado um contrato de arrendamento, referindo que não acompanhou esse aspeto e que esse contrato não foi redigido por si, embora o considerasse “uma antecâmara de futura alienação”. Não conseguiu explicar como foi determinado/acordado o valor da renda, 200 000,00 € anuais, admitindo poder haver alguma relação entre esse valor e o que era necessário para assegurar o pagamento da dívida, pelos empréstimos contraídos e relacionados com a Quinta. Confirmou que o seu irmão sempre se manteve a viver na Quinta e embora afirmasse, por convicção, que as chaves de acesso à Quinta, pelo menos do portão, terão sido entregues à CMA quando do contrato de arrendamento, não sabia que as mesmas foram solicitadas, por carta, pelo executivo seguinte ao presidido pelo demandado, pelo que aquela afirmação tem de considerar-se sem razão de ciência.

d) as declarações do demandado, na medida em tais declarações podem ser consideradas credíveis, ou seja, na medida em que são coerentes com as regras de experiência comum e/ou coerentes com a prova documental e testemunhal, no que tange aos seguintes aspetos:

i) os contatos com o proprietário da Quinta, interveniente A, para visitar esta em 2015 e as negociações subsequentes, tendo em vista a sua aquisição pela CMA;

ii) as circunstâncias em que celebrou o contrato de arrendamento, visando especialmente a futura aquisição da Quinta, naquilo que considerou como “colocar um pé na porta”;

iii) as indicações, solicitações e instruções que deu no sentido do uso do espaço da Quinta, por parte da CMA, durante o tempo de vigência do contrato, enquanto exerceu funções de presidente da autarquia;

iv) a assunção de que, durante o período de execução do contrato e na sua presidência, a CMA não chegou a realizar nenhum evento na Quinta.

*

e) Da apreciação global e crítica desta prova documental, testemunhal e por declarações, conjugadas com as regras de experiência comum, resultou para o Tribunal a convicção segura quanto aos factos provados, nomeadamente nas seguintes dimensões:

i) as funções e ações levadas a cabo pelo demandado, quer as relativas à celebração do contrato, quer as levadas a cabo após a celebração do mesmo, nomeadamente indicações, instruções ou solicitações que deu ou formulou, no sentido de a CMA realizar eventos ou ações de utilização do espaço da Quinta;

ii) os pagamentos de rendas efetuados pela CMA ao senhorio, documentalmente comprovados nas fls. dos autos indicadas nos n.ºs 4.16. e 4.18. dos f. p., salientando-se que o último pagamento de 100 000,00 €, em 08.01.2018, já foi efetuado posteriormente à

cessação de funções do demandado, ou seja, estando em funções o novo executivo camarário na sequência das eleições realizadas a 01.10.2017;

iii) a atuação livre, voluntária e consciente do demandado, no que tange às ações que levou a cabo, que é inferida desde logo das regras de experiência comum no exercício das funções de presidente da autarquia, além da circunstância de não haver nenhum elemento probatório que coloque em causa uma atuação com tais características;

*

9. Igualmente, quanto aos **factos julgados não provados**, se procedeu à análise crítica da globalidade da prova produzida, nos termos referidos supra, sendo certo, no entanto, que da ponderação dessa prova não resultou a convicção para o Tribunal da ocorrência desses factos, nomeadamente porque:

a) não estão provados documentalmente, no âmbito da ação de controlo realizada ou pelos documentos juntos aos autos.

Saliente-se, neste aspeto, que nenhuma prova documental foi produzida quanto a estes f. n. p., nomeadamente que o contrato celebrado permitia à CMA as vantagens ou estabelecia os ónus, descritos no ponto 7.5. dos f. n. p.

b) os depoimentos das testemunhas acima indicadas, ainda que conjugados com a prova documental, não permitiram formar a convicção do tribunal no sentido de terem ocorrido os factos considerados não provados, nomeadamente quanto às alegações do demandante de que:

(i) o demandado, quando outorgou o contrato de arrendamento e, depois, quando permitiu que o mesmo fosse renovado por mais um ano, sabia que a CMA não iria alcançar qualquer contrapartida com a utilização dos prédios arrendados;

(ii) o demandado agiu com o intuito de fazer com que a CMA procedesse a pagamentos a terceiros sem que daí pudessem advir quaisquer contrapartidas ou compensações para a autarquia, assim causando um prejuízo patrimonial de 400 000,00 €;

Com efeito, pese embora se possa fazer um juízo muito negativo sobre a forma como o demandado³ atuou, enquanto presidente e responsável máximo do município, ao celebrar aquele contrato com aquelas cláusulas nele insertas, que não acautelavam, minimamente, os interesses do município, na perspetiva que parecia principal, de assegurar a futura aquisição da Quinta, mas também não acautelavam os seus interesses, enquanto arrendatário, desde logo pela forma pouco clara dos direitos de uso e dos deveres enquanto arrendatário, não é possível partir desse simples facto, ou inferir desse facto e de quaisquer outros factos – provados -, a conclusão de que o demandado celebrou um contrato fictício, sabendo que a CMA nunca iria fazer uso do locado e que os pagamentos de rendas não teriam qualquer contrapartida.

Na verdade, não há nenhuns elementos nos autos para se retirar a conclusão, no mínimo temerária, constante do ponto 2.4. da informação n.º 267/2021, elaborada na ação de controle levada a cabo pela IGF, no sentido de que “a situação exposta, atentos os factos e documentos carreados pela Autarquia, é passível ainda de integrar ilícitos de natureza

³ Embora o demandado seja o único aqui acionado, e por isso as observações seguintes se limitem à sua conduta, em nota de rodapé não pode deixar de se salientar que o diretor municipal da DMAGF, ao propor ao demandado o contrato em causa, com as cláusulas nele insertas, sem qualquer análise ou parecer do Departamento Jurídico, que estava integrado na Direção Municipal de que era diretor, poderia não estar isento de responsabilidade financeira atento o disposto no artigo 61.º, n.º 4, da LOPTC, se a ação de controlo não se tivesse limitado à mera recolha de documentação.

criminal, designadamente os previstos no artigo 11.º (prevaricação), 14.º (violação de normas de execução orçamental), 23.º (participação económica em negócio) e 26.º (abuso de poderes) da Lei n.º 34/87, de 16 de julho e artigo 235.º do DL n.º 48/95, de 15 de março de 6 (administração danosa), a apurar pelas entidades criminais competentes”. Ainda para mais quando nada se fez no sentido de suscitar junto de tais autoridades a possibilidade desse apuramento, confiando numa mera notícia de jornal, de que já teria havido uma participação da Presidente da CMA.

Por outro lado, não pode deixar de se salientar que, efetivamente, a assunção da despesa ocorre com a celebração e a renovação do contrato, mas no âmbito do mandato do demandado só foram pagas rendas no montante de 300 000,00 €, pelo que não se vê como se possa concluir e afirmar, com base em que elementos probatórios, que o demandado causou, de forma direta, necessária e exclusiva, um prejuízo patrimonial de 400 000,00 €.

Saliente-se, como resulta dos factos provados (cf. n.º 4.18.ii)), que os últimos 100 000,00 € foram pagos em 08.01.2018, estando em funções o executivo municipal posterior ao presidido pelo demandado, o qual, se considerasse que não tinha o dever jurídico de proceder ao pagamento dessa renda, não a deveria ter pago. Não terá sido alheia à decisão desse pagamento, provavelmente, a Consulta Jurídica solicitada externamente pela CMA e o parecer do Departamento de Assuntos Jurídicos da CMA (cf. fls. 375vº/384 e 384vº/388 do ROCl n.º 37/2024-Pasta 2., apenso).

✱

B – De direito

B.A. As questões decidendas

10. Considerando o pedido formulado no requerimento inicial e os seus fundamentos, bem como a defesa apresentada na contestação, as questões que se impõe decidir podem enunciar-se nos seguintes termos:

1.ª - *O demandado, na qualidade em que interveio de presidente do município e em representação deste, assumiu obrigações de pagamentos de valores acordados a título de rendas, com o intuito de não obtenção de contrapartidas ou compensações para a autarquia, causando um dano no valor global dos pagamentos acordados e efetuados e violando, com culpa, os seus deveres de conduta, assim incorrendo em responsabilidade financeira reintegratória, nos termos do artigo 59.º, n.ºs 1 e 4, da LOPTC?*

2.ª – *Considerando a resposta dada à questão antecedente, deve o demandado ser condenado a repor a importância peticionada pelo Mº Pº?*

Vejamos, tendo naturalmente em consideração que devem ser resolvidas ambas as questões, exceto se a segunda ficar prejudicada pela solução dada à anterior, como resulta do estatuído no artigo 608.º, n.º 2, 1.ª parte, do CPC.

✱

B.B. Enquadramento

11. O Ministério Público imputa ao demandado a prática de 16 infrações financeiras de natureza reintegratória, a título doloso, previstas no art.º 59º, n.ºs 1 e 4 da LOPTC e pede a condenação do mesmo na reposição dos “pagamentos indevidos por ele autorizados nos anos de 2016, 2017 e 2018” (cf. petição do requerimento inicial), no montante total de 400 000,00 €, acrescido de juros de mora às taxas legais, tendo por base as condutas sumariamente descritas no relatório supra.

12. Efetivamente, sob a epígrafe “Reposições por alcances, desvios e pagamentos indevidos” prevê-se no n.º 1 daquele preceito que “Nos casos de ... pagamentos indevidos,



pode o Tribunal de Contas condenar o responsável a repor as importâncias abrangidas pela infração ...”

13. Por outro lado, no n.º 4 do citado preceito estabelece-se que se consideram “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”.

14. Perante este enquadramento normativo, importa apurar, para responder à primeira questão equacionada supra, se o demandado, com culpa, incorreu na previsão típica das imputadas infrações financeiras reintegratórias, nos segmentos relevantes, em função dos factos provados e não provados, supra descritos.

15. Posteriormente, em função da resposta àquela primeira questão, se analisará a seguinte, ou seja, saber se o demandado deve ser condenado na reposição do montante peticionado.

*

B.C. Preenchimento, ou não, dos requisitos ou pressupostos objetivo e subjetivo das infrações financeiras reintegratórias imputadas

16. O demandante imputa ao demandado estas infrações, tendo por base a alegação de que este “aceitou/determinou” fossem pagas aos senhorios as quantias estipuladas a título de rendas, no contrato de arrendamento que outorgou sabendo, quando outorgou tal contrato, que o município não iria alcançar qualquer contrapartida em termos de utilização dos prédios arrendados (cf. artigos 25.º e 26.º do requerimento inicial).

17. Ora, considerando a factualidade provada, nomeadamente os n.ºs 4.9 a 4.23 e 5.2 a 5.33 dos f. p., bem como os factos não provados sob os n.ºs 6.1 a 6.6, não cremos que se possa afirmar estar preenchido o pressuposto objetivo da infração financeira reintegratória prevista nos n.ºs 1 e 4 do artigo 59.º da LOPTC, desde logo na medida em que não é possível concluir que estejamos perante “pagamentos indevidos para o efeito de reposição”, ou seja, “pagamentos ilegais”.

18. Com efeito, como decorre da factualidade provada, os pagamentos de rendas foram efetuados na sequência e em cumprimento de um contrato de arrendamento celebrado entre o município e os senhorios dos prédios rústicos e urbanos objeto de arrendamento.

19. Não foi alegado, nem se mostra provado, que tal contrato de arrendamento enferme de qualquer vício gerador de nulidade ou tenha sido celebrado por quem não detinha poderes para obrigar o município e, assim, que atento tal vício ou esta falta de poderes, ou qualquer outra causa, o município não tivesse o dever jurídico de proceder ao pagamento das rendas acordadas no contrato.

20. Perante o contrato celebrado, válido e juridicamente vinculante para o município, eram devidas as rendas e o pagamento das mesmas não pode ser qualificado como constituindo “pagamentos indevidos”.

21. Antes pelo contrário, tais rendas eram contratualmente devidas e o município, enquanto arrendatário, tinha obrigação de proceder ao seu pagamento, no tempo e modo acordados, como decorre do estatuído no artigo 1038.º, alínea a), do Código Civil.

22. Saliente-se, outrossim, que, ao contrário do alegado não se provou que houvesse um intuito, quando da celebração do contrato de arrendamento e face ao posterior pagamento das rendas estipuladas no mesmo, de fazer o município proceder a tais pagamentos sem qualquer contrapartida ou compensações para a autarquia,

nomeadamente o uso dos prédios arrendados, nos termos previstos no contrato de arrendamento.

23. Em suma, não resultando da factualidade provada que as rendas não eram devidas ou que houvesse apenas o propósito de proceder a pagamentos a terceiros, mas sem o objetivo de fruir dos prédios arrendados, ou seja, sem que houvesse o propósito de obter contrapartidas e benefícios para o município nos termos do arrendamento celebrado, não é possível concluir que os pagamentos em causa se possam qualificar como “pagamentos indevidos”, no sentido conferido pelo n.º 4 do artigo 59.º da LOPTC, ou seja, “pagamentos ilegais que causarem dano para o erário público...”.

24. Esta conclusão não invalida que se possa questionar sobre a ocorrência, *in casu*, de um dano para o erário público. Porém, a ocorrência desse eventual dano não está associada ou é em resultado de “pagamentos indevidos” pois, como se disse, o pagamento das rendas era devido, nos termos do contrato de arrendamento celebrado.

25. Nessa medida e sem prejuízo do que adiante se dirá, não se justifica que se aprofunde aqui, em termos de preenchimento do elemento objetivo das infrações financeiras reintegratórias imputadas, esse eventual dano.

26. Acresce ser de referir que não bastaria, como sabemos, para concluir pelo cometimento de uma infração financeira reintegratória, estarmos perante uma conduta objetivamente tipificada como tal, por parte duma concreta pessoa, que tenha a qualidade de agente da ação, o que não é o caso pois não se mostra preenchido o elemento objetivo da infração, como se procurou justificar.

27. Com efeito, a responsabilidade financeira reintegratória exige a culpa do agente, na realização ou omissão (esta para os casos do artigo 60.º da LOPTC) da ação, pelo que só com o preenchimento, também deste elemento subjetivo, poderemos estar perante uma infração financeira – cf. artigos 61.º, n.º 5 da LOPTC.

28. Ora, considerando a factualidade provada e não provada (cf. nomeadamente n.ºs 6.4 a 6.6 dos f. n. p.) não é possível afirmar a existência de culpa do demandado, pelo que não pode deixar de se concluir que igualmente não se mostra preenchido o pressuposto subjetivo da infração em causa.

29. *Em conclusão e, em resumo*, não se mostrando preenchidos os pressupostos objetivo e subjetivo das infrações financeiras reintegratórias imputadas ao demandado deve o mesmo ser absolvido de tais infrações, assim como absolvido do pagamento do montante peticionado a título de reposição e juros, sendo, pois, negativa as respostas às questões equacionadas supra (§ 10).

*

B.D. O contrato, a sua execução e o dano

30. Como se disse supra, não se justificava aprofundar no item antecedente, em termos de elemento objetivo das infrações financeiras reintegratórias imputadas, o eventual dano para o município, na sequência do contrato celebrado e da sua execução.

31. Isto porque os termos desta ação de julgamento de responsabilidade financeira são balizados pelo requerimento inicial, em função da sua causa de pedir e do pedido, e aquele requerimento tem de se restringir aos “factos constitutivos de responsabilidade financeira”, nos termos em que são evidenciados pelas ações de controlo do Tribunal ou pelos relatórios das ações dos órgãos de controlo interno, como era o caso – cf. artigos 5.º e 609.º, ambos do CPC e artigos 80.º, 57.º, n.º 1 e 58.º, n.º 3, todos da LOPTC.

32. Porém, não pode deixar de se salientar, nem que mais não seja com uma perspetiva pedagógica, que se a ação de controlo levada a cabo pela IGF, enquanto órgão

de controlo interno, tivesse tido em vista os princípios gerais de auditoria, nomeadamente um dos seus elementos fundamentais, o “ceticismo profissional”, o qual “pressupõe que os auditores devem adotar permanentemente uma atitude crítica e interrogativa, analisando as questões sobre diferentes perspetivas, com uma atitude aberta e objetiva sobre a informação recolhida enquanto evidência de auditoria suficiente e apropriada”⁴, a questão do dano poderia ter relevância, em termos de eventual infração, mas de outra natureza, ou seja, infração sancionatória.

33. Na verdade, os autos indiciavam já aquilo que a audiência de julgamento evidenciou claramente, ou seja, que o contrato de arrendamento celebrado pelo município, atentas as cláusulas do mesmo, não acautelou, minimamente, aquilo que parecia ser o interesse primordial ou seja, uma aquisição futura dos prédios em causa.

34. Isto porque, a cláusula 10.^a (Opção de compra) inserta no mesmo (cf. fls. 157 v.º do ROCI nº 37/2024-Pasta1, apenso), não tinha virtualidades para poder ser considerada como uma efetiva opção de compra, a partir do momento em que não foi acordado um preço, remetendo antes para um acordo futuro, ou seja, a partir do momento em que não continha um elemento essencial de qualquer promessa de compra e venda, o preço.

35. Mas mesmo considerando outros interesses do município subjacentes à celebração do contrato, nomeadamente a utilização do espaço arrendado (cf. cláusula 4.^a), também tal contrato não acautelou, adequadamente, os interesses do município, nomeadamente o acesso ao uso, pleno, do edificado porquanto os proprietários ficaram a viver nos imóveis aí existentes.

36. Assim, a grande questão que em termos de auditoria se deveria ter suscitado é como é que foi tomada a decisão de celebrar aquele contrato de arrendamento, com as cláusulas que vieram a ser apostas no mesmo, nomeadamente o estabelecimento de um valor da renda anual a pagar no montante de 200 000,00 €.

37. Mais uma vez o que já se indiciava nos autos foi claramente confirmado em audiência, ou seja, não foi feito nenhum estudo ou análise sobre os custos/benefícios a retirar pelo município na celebração de tal contrato, nem foi feita nenhuma avaliação para aferir se aquele valor de renda era o adequado, em termos de mercado e em função do uso ou utilização possíveis, considerando o clausulado do arrendamento.

38. Ora, em termos de dispêndio de dinheiros públicos, existem regras, nomeadamente a de que nenhuma despesa pode ser autorizada sem se verificarem alguns requisitos, cumulativos, entre eles o de que a despesa deve satisfazer os “requisitos da economia, eficiência e eficácia” – cf. artigo 52.º, n.º 3, alínea c) da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), aprovada pelo artigo 1.º da Lei n.º 151/2015 de 11.09 e publicada em anexo à mesma e o artigo 22.º, n.º 1, alínea c), do DL 155/92 de 28.07, que aprova o Regime da Administração Financeira do Estado (RAFE).

39. É nessa autorização de despesa deve ter-se “em vista a obtenção do máximo rendimento com o mínimo de dispêndio” – cf. n.º 3 do artigo 22.º do RAFE.

40. Assim, mostrava-se claramente indiciado que a despesa em causa, logo quando foi autorizada, ou seja, com a celebração do contrato, não satisfazia aqueles requisitos da economia, eficiência e eficácia, violando assim normas financeiras sobre a assunção e autorização de despesas públicas.

⁴ Cf. Manual de Auditoria, Princípios Fundamentais, pág. 57, acessível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/TribunalContas/NormasOrientacoes/ManuaisTC/Pages/Manuais-do-Tribunal-de-Contas.aspx>



41. Acresce que, na prática, em função dos termos em que foi executado o contrato de arrendamento, ou seja, sem o município ter feito qualquer uso dos imóveis arrendados, nomeadamente os previstos no contrato, acrescido do facto de tal contrato ter sido renovado e também nenhum uso ter sido feito pelo município, no período em que o demandado era presidente do município, só confirmam tal falta de economia, ineficiência e ineficácia da despesa assim autorizada.

42. É o mínimo que se pode dizer quando o demandado autorizou uma assunção de despesa de 200 000,00 € com a celebração do contrato, despesa essa renovada por igual valor com a renovação do contrato e quando determinou o pagamento de rendas no montante de 300 000,00 €, sem o município retirar qualquer uso ou proveito dos prédios arrendados.

43. Ora, a violação daquelas regras financeiras, sobre a assunção, autorização e pagamento de despesas públicas é suscetível de configurar uma infração financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC.

44. Mas não tendo sido evidenciados os factos constitutivos dessa responsabilidade na ação levada a cabo pelo órgão de controle interno e, consequentemente, não vindo imputada ao demandado tal infração, não é possível conhecer dela nestes autos.

*

III – Decisão

Pelo exposto, ao abrigo dos preceitos legais citados, julgo a presente ação improcedente, por não provada e, em consequência, *absolvo o demandado das infrações financeiras reintegratórias que lhe vêm imputadas, assim como do pedido de condenação na reposição do montante de 400.000,00 €, acrescido de juros de mora às taxas legais.*

Não são devidos emolumentos – cf. artigo 527.º do CPC, artigo 14º n.ºs 1 e 2, à *contrário sensu* e artigo 20.º, ambos do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo artigo 1.º do DL 66/96 de 31.05 e em anexo a este diploma legal.

D. n., incluindo registo, notificações e envio de certidão desta sentença ao Inspetor Geral da IGF, para conhecimento.

*

Lisboa, 04 de junho de 2025