



1.ª Secção – SS

Data: 10/01/2023

Processo: 2014/2022

Transitou em Julgado em 27/01/2023

**RELATOR: Conselheiro Miguel Pestana
de Vasconcelos**

Acordam os Juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 1.ª Secção:

I. RELATÓRIO

Não tendo havido acordo entre o juiz relator e a juíza adjunta de turno quanto à decisão do Processo n.º 2014/2022 do Município de Lisboa relativo à Expropriação de um imóvel cabe, nos termos do art.º 77.º, n.º 2, al. a) LOPTC, à 1.º Secção em subsecção, proferir decisão.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1 FACTOS PROVADOS

São os seguintes os factos a considerar na presente decisão:

- a. O Município de Lisboa (ML) submeteu a fiscalização prévia uma minuta de escritura de compra e venda, relativa à expropriação amigável, no âmbito do processo expropriativo para a execução da ORU Sistemática de Santa Clara, da parcela 3.2 (Zona 3), Prédio rústico, composto de Courela de terra de sementeira, denominado Mourisca, situado na Ameixoeira, Casal do Garrafanil, necessária à intervenção integrada de reabilitação urbana do edificado, público e privado, à qualificação das

infraestruturas, incluindo as viárias, dos equipamentos e dos espaços urbanos e verdes de utilização coletiva.

- b.** Em reunião de 24 de outubro de 2019, a coberto da Proposta n.º 725/2019, a Câmara Municipal de Lisboa aprovou a concretização da declaração de utilidade pública urgente de expropriação, com a consequente autorização da posse administrativa das parcelas integradas na ORU Sistemática de Santa Clara e de todos os direitos a elas inerentes.
- c.** A declaração de utilidade pública urgente de expropriação foi publicada, por extrato, na 2.ª Série do Diário da República n.º 232, de 3 de dezembro de 2019, através do Aviso 19400/2019.
- d.** No âmbito da tentativa de expropriação pela via amigável das parcelas particulares, ao abrigo do disposto nos artigos 33.º e seguintes do Código das Expropriações, foi proposto pelo Município de Lisboa aos proprietários do prédio rústico denominado Mourisca, sito no Casal do Grafanil-Ameixoeira, que corresponde à Parcela n.º. 3.2, da Zona 3, identificada na Planta n.º. 19/045/DMGP, a atribuição do valor de €318.300,90, estimado pelo perito da lista oficial no relatório de avaliação prévia, a título de justa indemnização.
- e.** Os proprietários não aceitaram o valor proposto e contrapuseram o montante de 880.000,00€, também fundamentado em relatório de avaliação elaborado por outro perito da lista oficial, conforme carta rececionada a 31/01/2020.
- f.** O Município de Lisboa recalculou os valores das parcelas que haviam sido objeto de contraproposta pelos proprietários, entre quais o da Parcela n.º. 3.2, da Zona 3, tendo de tal análise concluído assistir razão aos proprietários quanto à área da parcela (4.800m² e não 4.314,84m²) e ao índice de construção e afetação do uso para habitação, do que resultou para a mesma parcela o valor indemnizatório de €775.267,00 (setecentos e setenta e cinco mil, duzentos e sessenta e sete euros).
- g.** Os proprietários foram notificados do novo valor e, por correio eletrónico rececionado a 01/10/2020, deram a sua anuência à quantia referida a título de indemnização pela expropriação.

- h. Em reunião pública de 27 de abril de 2022, a Câmara Municipal de Lisboa aprovou a proposta n.º 183/CM/2022, elaborada pelo seu Ex.^{mo} Vice-Presidente, de submeter à apreciação da Assembleia Municipal:
- a. *“A expropriação amigável do prédio rústico denominado Mourisca, sito no Casal do Grafanil-Ameixoeira, descrito em sede de registo predial sob o n.º 379 da freguesia da Ameixoeira, com a área de 4.800m², delimitado a cor amarela na Planta n.º 20/050/DGMP, a Interveniante A, Interveniante B, herdeiros de C e herdeiros de D, ou a quem provar pertencer-lhe, mediante o pagamento do valor total de €775.267,00 (setecentos e setenta e cinco mil, duzentos e sessenta e sete euros), a título de justa indemnização;*
 - b. *Aprovar que a minuta da escritura ou auto de expropriação amigável corresponda às exatas condições fixadas na presente proposta, incluindo as condições de acordo que fazem parte integrante da mesma”.*
- i. As condições fixadas nessa proposta eram:
- a. A transmissão do prédio ao Município de Lisboa, livre de quaisquer ónus ou encargos e devoluto de pessoas e bens;
 - b. O pagamento pelo Município de Lisboa aos proprietários da quantia de €775.267,00 (setecentos e setenta e cinco mil, duzentos e sessenta e sete euros) no ato da assinatura da escritura ou auto de expropriação amigável e a declaração pelos proprietários de que nada mais lhes é devido em resultado da mesma, ficando o Município de Lisboa desobrigado do pagamento de qualquer outra indemnização.
- j. Através da Deliberação 274/AML/2022, na 13.^a Sessão Extraordinária realizada em 26 de maio de 2022, a Assembleia Municipal de Lisboa aprovou a proposta por unanimidade.
- k. O encargo para o Município de Lisboa tem cabimento na rubrica orgânica 10064 e na rubrica económica D.07.01.01 do orçamento camarário em vigor, conforme documento de Cabimento número 5322001788, e Compromissos números, respetivamente, 6422001196 e 6422001197, com o NUP 619004993.

Os factos acima elencados decorrem diretamente de documentos juntos aos autos pela entidade requerente.

III. DE DIREITO

É a seguinte a questão a resolver: *“Uma minuta de escritura pública relativa à expropriação amigável de um imóvel na qual seja determinado o valor da justa indemnização a ser paga no momento da celebração do contrato está sujeita a fiscalização prévia?”*

Seguir-se-á o seguinte percurso: começaremos por caracterizar o regime da fiscalização prévia das minutas, sua estrutura e sentido, para, de seguida, fixarmos os traços relevantes da disciplina da expropriação por utilidade pública. Estabelecidos os quadros normativos, teleológicos e sistemáticos pertinentes, poderemos, a final, resolver a questão.

§ 1

A fiscalização prévia das minutas

1. A fiscalização prévia consiste num processo judicial regulado pela LOPTC e, supletivamente, com as devidas adaptações, pelo CPC, cuja finalidade é “verificar se os atos, contratos ou outros instrumentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras diretas ou indiretas estão conformes às leis em vigor e se os respetivos encargos têm cabimento em verba orçamental própria.” (art. 44.º, n.º 1 LOPTC). O processo tem um âmbito subjetivo, decorrente do art. 5.º, n.º 1, al. c), e objetivo, cuja base é o art. 5.º, n.º 1, al. c) articulado com o art. 46.º LOPTC; efetivamente, o art. 46.º, n.º 1 concretiza o objeto da fiscalização previsto no art. 5.º, n.º 1, al. c).
2. Face a um ato ou contrato praticado por um ente previsto no art. 5.º, n.º 1, al. c) haverá que verificar se se enquadra numa das alíneas do art. 46.º, n.º 1 LOPTC e não está afastado por uma das isenções do art. 47.º LOPTC ou dispensa de visto do art. 48.º [para as alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 46.º LOPTC].
3. Em todos casos previstos na lei, a fiscalização incide sempre sobre atos ou contratos donde resulte despesa, com exceção do caso previsto na alínea c), em que a fiscalização incide sobre a minuta de um contrato. Quando tal suceder, o contrato que venha depois a ser celebrado está isento de fiscalização [art. 47.º, n.º 1, al. b) LOPTC].

4. É sobre esta figura que recairá a análise subsequente. Para tal, seguindo o correto percurso hermenêutico, começamos pelos elementos que compõem a "*facti species*" para os iluminarmos depois com recurso à *ratio* da norma.

i) Em primeiro lugar, temos que estar face a uma minuta de um contrato - e não um contrato em si. Como se sabe, a minuta não é o contrato, nem daí decorrem quaisquer efeitos jurídicos para as partes. Consiste num documento em que se cristaliza o acordo negocial com base no qual será depois celebrado o contrato. Mas este é o ato posterior e pode não vir a ser celebrado, uma vez que não há qualquer dever nesse sentido. A minuta não é um contrato-promessa. Só deste resultam deveres de celebração de contratos futuros, nos termos do seu conteúdo.

ii) Em segundo lugar, essa minuta deve dizer respeito a um contrato de valor igual ou superior ao fixado nas leis do Orçamento nos termos do artigo 48.º. Da atual redação deste último preceito, a remissão é para o seu número 1, que dispensa de fiscalização prévia os contratos de valor inferior a 750.000 €.

iii) Em terceiro lugar, é necessário que do contrato a concluir - independentemente de qual seja o tipo contratual, porque a lei nesta alínea *não estabelece* qualquer restrição -, resultem encargos para o ente público sob a forma de despesa, ou seja, a constituição de uma obrigação pecuniária cujo sujeito passivo é o ente público.

iv) Por fim, esses encargos têm que ser satisfeitos no ato da celebração do contrato (a que a minuta se refere). Os encargos são produto da conclusão deste último negócio e têm que ser satisfeitos logo aquando da sua conclusão. É o caso clássico da compra e venda de coisas móveis com pagamento imediato do preço aquando da conclusão do contrato. O contrato conclui-se e é executado num mesmo momento.

5. Não se trata, como parece claro, de encargos a serem satisfeitos com a minuta. Esta é um simples documento preparatório de um contrato, da qual não decorrem quaisquer efeitos; se tal sucedesse, estaríamos já perante um contrato, eventualmente de carácter preparatório de um outro. Não é o que aqui sucede. As minutas são, repise-se, com frequência na prática negocial o documento em que se firmam os termos de um contrato que virá depois a ser concluído com forma solene.

6. Como se disse, concedido o visto à minuta, sendo depois o contrato concluído nos termos aí previstos, ele está isento de fiscalização.

7. A razão de ser da regra é clara: o contrato produz efeitos financeiros que devem ser executados na própria data da sua celebração. Não há uma dilação entre o momento em que o contrato é concluído e o da sua execução. Com efeito, a obrigação financeira do ente público constitui-se com a celebração do contrato e é logo satisfeito nesse momento.
8. Se a minuta não fosse objeto de fiscalização, o contrato a que ela depois dará corpo já o não o poderia vir a ser, porque estaria já executado. Não só teria produzido efeitos em termos obrigacionais, de constituição da obrigação constitutiva da despesa, mas ela já estaria cumprida.
9. Por isso, a doutrina¹ sublinhar “o que se pretende acautelar é que a produção de efeitos financeiros se não verifique antes do controlo do Tribunal de Contas”.
10. Como se sabe, os contratos podem ou não produzir efeitos antes da concessão do visto. Se o seu valor for superior a 950.000 €, o visto é condição da sua eficácia em termos totais (art. 45.º, n.º 4 LOPTC). Sem ele, o contrato existe, mas não produz quaisquer efeitos, não podendo, pois, ser executado.
11. Nos outros casos (art. 45.º, n.º 1 LOPTC), o contrato produz os efeitos negociais (de carácter real ou negocial) a que tende e pode ser executado, exceto relativamente às obrigações financeiras. A lei impede quaisquer pagamentos antes do visto (art. 46.º, n.º 1 LOPTC). As obrigações de pagamento constituem-se aquando do contrato, mas não podem ser executadas antes desse ato judicial.
12. Sendo este recusado, todo o contrato se torna ineficaz, deixando de produzir efeitos após a data da notificação da respetiva decisão aos serviços ou organismos interessados (art. 46.º, n.º 2 LOPTC). A situação poderá ser recomposta nos termos limitados do art. 46.º, n.º 3 LOPTC, que não tem já carácter negocial.
13. Só dessa forma é possível que a fiscalização prévia cumpra a sua função: antes da despesa ser realizada. E, por esse motivo, o contrato donde ela decorre deverá ser submetido pela entidade para fiscalização. Em qualquer circunstância, não se pode fazer um pagamento antes do visto. Logo, nunca pode ser acordado o pagamento imediato da despesa no momento da sua constituição como efeito do contrato.

¹ José Tavares/Lídio de Magalhães, *Tribunal de contas, legislação anotada*, Almedina, Coimbra, 1990, p. 77.

14. Para que tal seja possível é necessário que as condições de legalidade e cabimento em verba orçamental própria dessa mesma despesa tenham já sido verificadas, num momento prévio ao contrato e à sua execução. É por esse motivo que a minuta do contrato donde resultará a despesa a ser executada quando do contrato é objeto de fiscalização.
15. Consiste numa fiscalização *ex ante* do contrato, ou seja, antes de ter sido celebrado, e não *ex post*, depois da sua conclusão, como se verifica nas outras alíneas do art. 46.º LOPTC. Como refere autorizada doutrina²: “Teve-se, antes, em vista *antecipar o momento do exercício da fiscalização prévia*, fazendo-a incidir sobre um “projecto” de contrato, a fim de acautelar os interesses em causa”.
16. A fiscalização da despesa contratual faz-se num momento anterior à sua constituição e o visto é concedido nesse momento. É um “visto antecipado ou adiantado”.³
17. Para finalizar o ponto, destaque-se que um dos casos mais frequentes de aplicação desta regra é o da minuta de compra de imóveis, que necessariamente se celebra por escritura pública, sempre, como é frequente, que os encargos sejam logo satisfeitos com a conclusão do contrato.
18. Situação próxima em que se aplicaria igualmente esta disposição seria um contrato de troca de bens (ao qual, nos termos da extensão do art. 939.º do Código Civil, se aplicam as regras da compra e venda), a ser concluído por escritura pública. Os encargos para o ente público não consistiriam na constituição de uma obrigação pecuniária, mas antes na transmissão de um bem que lhe pertence. Essa transmissão, como a outra de sentido contrário, produzir-se-ia com a celebração da escritura pública e, por essa razão, a minuta, e não o contrato em si, teria que ser visada.

§ 2

A expropriação por utilidade pública

² José F. F. Tavares, *O tribunal de contas. O visto em especial*, Almedina, Coimbra, 1982, p. 182.

³ José F. F. Tavares, *O tribunal de contas. O visto em especial*, cit., p. 182.

19. A expropriação por utilidade pública consiste num ato de privação de um direito de propriedade, que passa para a esfera pública, praticado com base na lei por um ente público, que gera para o expropriado um direito a ser justamente indemnizado (art. 62.º, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa).
20. A indemnização é configurada dogmaticamente como responsabilidade por ato lícito. Praticada nos devidos termos legais, a expropriação é um ato lícito, mas decorrendo daí um dano para o expropriado, ele adquire, *ex lege*, o direito a ser indemnizado (art. 1310.º do Código Civil). A lei exige que se trate de uma justa indemnização e o seu pagamento seja contemporâneo da expropriação (art. 1.º do Código das Expropriações - CE).
21. A expropriação exige sempre a declaração de utilidade pública dos bens a expropriar. A necessidade de tal declaração traduz o compromisso a que se tenta chegar no instituto da expropriação entre “o princípio do carácter absoluto da propriedade privada (...) e a necessidade de realizar fins sociais de interesse coletivo, mediante a utilização de bens já apropriados”: admite-se que “o proprietário seja privado dos imóveis sobre que exerce o seu direito mediante justa indemnização e apenas nos casos em que os bens se destinem a um fim de utilidade pública superior à função social que estavam a desempenhar”⁴
22. A resolução de requerer a declaração de utilidade pública da expropriação deve, nos termos do art. 10.º do Código das Expropriações (CE), “ser fundamentada, mencionando expressa e claramente: A causa de utilidade pública a prosseguir e a norma habilitante; os bens a expropriar, os proprietários e demais interessados conhecidos; a previsão do montante dos encargos a suportar com a expropriação; o previsto em instrumento de gestão territorial para os imóveis a expropriar e para a zona da sua localização [respetivamente, alíneas a), b), c) e d) do número 1 do art. 10.º CE]. A resolução é notificada ao expropriado e aos demais interessados cuja morada seja conhecida, mediante carta ou ofício registado com aviso de receção (art. 10.º, n.º 5 do CE).
23. A lei manifesta uma preferência pela aquisição por via do direito privado, ou seja, por via de um contrato de compra e venda. Com efeito, a entidade interessada, antes de

⁴ Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. II, Almedina, Coimbra, 1983 (reimpressão), p. 1021.

requerer a declaração de utilidade pública, deve diligenciar no sentido de adquirir os bens por via de direito privado, salvo nos casos previstos no artigo 15.º, e nas situações em que, jurídica ou materialmente, não é possível a aquisição por essa via (art. 11.º CE). Quando assim for, a declaração prevista no art. 10.º, n.º 5 CE deverá incluir uma proposta de aquisição, por via de direito privado, que terá como referência o valor constante do relatório do perito. (art. 11.º, n.º 1 CE). Não há dúvidas que a minuta desta aquisição, deste contrato, se subsume ao art. 46.º, n.º 1, al. c) LOPTC.

24. A declaração de utilidade pública (cujos entes competentes estão previstos no art. 14.º CE) deve ser devidamente fundamentada e obedecer aos restantes requisitos fixados no CE e demais legislação aplicável, independentemente da forma que revista; quando ela resulta genericamente da lei ou de regulamento deve ser concretizada em ato administrativo que individualize os bens a expropriar, valendo esse ato como declaração de utilidade pública para os efeitos do CE (art. 13.º, ns. 1 e 2 CE).
25. O ato declarativo da utilidade pública e a sua renovação são sempre publicados, por extrato, na 2.ª série do Diário da República, devendo essa declaração identificar sucintamente os bens sujeitos a expropriação, com referência à descrição predial e à inscrição matricial, mencionar os direitos, ónus ou encargos que sobre eles incidem e os nomes dos respetivos titulares e indicar o fim da expropriação (art. 17.º, ns. 1 e 2 CE).
26. O processo de expropriação (Título IV CE) pode seguir duas vias, a expropriação amigável (Capítulo II) ou a expropriação litigiosa (Capítulo III). A primeira assenta num acordo (art. 34.º CE) com o expropriado ou demais interessados relativamente (de entre outros) ao montante da indemnização, ao seu pagamento, e ao modo de satisfazer as prestações. Em regra, a indemnização por expropriação por utilidade pública é paga em dinheiro, de uma só vez, salvo nas expropriações amigáveis, na eventualidade de o expropriado e os demais interessados acordarem no pagamento da indemnização em prestações (art. 67.º, ns. 1 e 2 CE).
27. A entidade expropriante deverá neste caso enviar uma proposta do montante indemnizatório ao expropriado e aos demais interessados cujos endereços sejam conhecidos, bem como ao curador provisório, dispondo este do prazo de 15 dias para responder, podendo fundamentar a sua contraproposta em valor constante de relatório elaborado por perito da sua escolha (art. 35.º, n.s 1 e 2 CE).
28. Chegando-se a acordo, ele deve ser formalizado junto do notário através de celebração de escritura pública ou auto de expropriação amigável, nos termos do art. 36.º CE.

Desse documento devem constar a indemnização acordada e a forma de pagamento; a data e o número do Diário da República em que foi publicada a declaração de utilidade pública da expropriação; e o extrato da planta parcelar (art. 37.º, n.º 2 CE).

29. Pelo contrário, na expropriação litigiosa não há acordo quanto ao valor da indemnização e ela deve ser fixada com recurso aos tribunais comuns (arts. 38.º e segs., *maxime* o art. 66.º CE). O seu montante resulta assim de um ato judicial e não de um ato negocial, como no caso anterior.
30. Expostos em termos gerais os traços do regime, resulta que nas expropriações amigáveis há sempre um acordo, balizado nos termos legais, de fixação do montante indemnizatório, ou seja, da despesa pública. Não há dúvida de que da expropriação decorre o dever de indemnizar, e que a indemnização deve ser justa nos termos legais, o que implica desde logo a avaliação do bem a expropriar.
31. Mas o seu *quantum*, o valor a ser pago pelo ente público – a *despesa* - resultará sempre de um acordo. E esse acordo deverá ser formalizado ou por escritura pública, ou por auto junto do notário. Em qualquer dos casos, estará previsto numa minuta prévia dada a forma do ato a celebrar.
32. Numa expropriação há sempre dois efeitos patrimoniais de sentido inverso e que se entrelaçam num vínculo jurídico-económico. Por um lado, a transmissão de um direito sobre um bem imóvel para a esfera de um ente público, com a sua consequente saída da esfera do expropriado; em contrapartida, constitui-se na esfera do expropriante o dever de pagar a indemnização que funciona como corresponsivo do dano da privação patrimonial do expropriado. Tendo um carácter indemnizatório, deve reparar o dano decorrente do ato expropriativo. Há assim um vínculo jurídico-económico entre ambas as atribuições patrimoniais que se encontram conexas e mesmo equilibradas, ou tendencialmente equilibradas, do prisma económico.
33. Do exposto, decorre que o ponto nevrálgico da figura, tanto em termos de despesa pública, como da atribuição patrimonial ao expropriado consiste na determinação do valor da indemnização: uma indemnização que seja inferior ao valor do mercado do bem, levará a uma perda injustificada do expropriado; uma indemnização superior a este valor, conduzirá a um ganho indevido do expropriado e uma consequente despesa indevida (na parte da diferença) por parte do ente público.
34. As condições de controlo, do prisma agora exclusivamente público, dessa despesa devem ser apertadas. Tanto mais que se trata de processos frequentes, muitas vezes

com elevado valor patrimonial. E, por isso, suscetíveis a fraudes com prejuízo público, realidade que não pode deixar de ser tida em conta pelo julgador – em particular pelo julgador financeiro.

§ 3

A resolução da questão

35. Expostos os traços estruturais e teleológicos dos institutos em análise resta responder à questão em abstrato colocada.
36. Não se afigura difícil. A expropriação por utilidade pública amigável exige sempre, como se tem vindo a frisar, um acordo entre o expropriado e o expropriante quanto ao valor da indemnização, o que vale dizer, da despesa pública. Esse acordo terá que ser formalizado por escritura pública que exige uma minuta. Sendo a indemnização paga no ato da sua celebração, o contrato é executado financeiramente. Logo, tem que ser objeto de controlo pelo Tribunal ainda antes da sua celebração.
37. O que exige que a minuta seja submetida a fiscalização prévia. Esta deve verificar tanto o cabimento como a legalidade da despesa. Caso contrário, a indemnização poderia ser paga sem que houvesse cabimento, e o contrato donde ela decorre poderia ser ilegal, em especial fixando uma indemnização em violação da lei com valores excessivos em detrimento do Estado.
38. Uma outra interpretação não seria aceitável.
39. Desde logo, conduziria necessariamente à exclusão do âmbito da norma das escrituras públicas sempre que os encargos fossem satisfeitos na sua celebração. Excluiria igualmente as escrituras de compra e venda alternativas à expropriação amigável nos termos do art. 11.º CE.
40. E, principalmente, abriria uma brecha na fiscalização prévia de despesa pública à margem do sentido e do alcance do art. 46.º, articulado com o art. 5.º, n.º 1, al. c)LOPTC. A lei visa com grande amplitude fixar os casos em que os atos ou contratos estão sujeitos a fiscalização prévia, num elenco muito completo e abrangente. Tanto mais que a noção de contrato prevista no art. 46.º, n.º 2 LOPTC é amplíssima, indo muito além da noção técnica de contrato (incluem-se aqui, lembre-se: “outros instrumentos de que resultem ou possam resultar encargos patrimoniais”).

41. A interpretação num outro sentido excluiria uma relevantíssima forma de realização e de execução da despesa pública da fiscalização prévia - de forma contrária, repise-se, ao que decorre tanto da letra e da *ratio* do art. 46.º, n.º 1, al. c) LOPTC (que se refere simplesmente a contrato, sem mais), como da teleologia de todo o instituto.
42. Sendo certo que pode e deve afirmar-se que em caso de dúvida – o que *não é aqui* claramente o caso – se devem interpretar as normas no sentido da abrangência fiscalização; no fundo, nos termos da teleologia do instituto ínsita na abrangência que o art. 5.º, n.º 1, al. c) LOPTC (“atos e contratos de qualquer natureza”) impõe.
43. Essa outra interpretação teria efeitos especialmente perniciosos em termos económico-sociais. O que o mínimo de conhecimento da realidade económico social do país – de que o julgador nunca se pode alhear, porque lhe é exigido que controle o percurso argumentativo pelo resultado - permite atestar.
44. No caso em apreço neste processo é submetida ao tribunal uma Minuta de escritura de compra e venda, relativa à expropriação amigável, no âmbito do processo expropriativo para a execução da ORU Sistemática de Santa Clara, da parcela 3.2 (Zona 3), acima descrita, entre o Município de Lisboa (fiscalizado) e os proprietários do terreno.
45. Nos termos do considerando 19 da minuta “foi possível chegar a acordo com os segundos e terceiro outorgantes para a aquisição do imóvel a seguir identificado, mediante o pagamento a título de justa indemnização no montante total de 775.267,00€ (setecentos e setenta e cinco mil, duzentos e sessenta e sete euros).”
46. “Nos termos da cláusula primeira que define o objeto do contrato “os **SEGUNDOS e TERCEIRO OUTORGANTES**, transmitem, por expropriação amigável, ao **PRIMEIRO OUTORGANTE**, pela respetiva indemnização no montante global de **setecentos e setenta e cinco mil, duzentos e sessenta e sete euros (775.267,00€)** o seguinte: **Prédio rústico...**” (bold no original).
47. Donde decorrem do contrato dois efeitos: a transmissão da propriedade do imóvel (expropriado) e a fixação da indemnização. O pagamento da soma pecuniária, nos termos da cláusula segunda, deverá ser realizado aquando da celebração do contrato. E, por fim, na cláusula sexta o ente público aceita a transmissão do imóvel expropriado.

48. Portanto: quer a fixação da indemnização, quer a concretização final do ato expropriativo, que culmina na transmissão de propriedade, se verificam neste momento. Diga-se, porém, que embora a transmissão se faça nesse momento, ela não tem fonte negocial. Só seu último passo de carácter puramente executivo é que integra a escritura.
49. Temos assim um contrato a ser celebrado por escritura pública donde decorrem encargos para o ente público que são aí concretizados, vale dizer, a determinação do valor da despesa. Como ela terá que ser satisfeita aquando da celebração da escritura, a verificação do seu cabimento e legalidade só podem ser realizadas num momento prévio, por via da minuta da escritura. Por conseguinte, só é possível concluir que por força do art. 46º, n.º 1, al. c) LOPTC ela está sujeita a visto - só assim se concretiza a finalidade da fiscalização prévia.

IV. Decisão

50. A minuta de escritura objeto do processo de fiscalização prévia n.º 2014/2022 está, nos termos do art. 46º, n.º 1, al. c) LOPTC, sujeita a visto.
51. Não se colocando questões de legalidade, concede-se o visto à minuta submetida a fiscalização prévia.
52. Emolumentos como proposto.

Lisboa, 10 de janeiro de 2023

Os Juízes Conselheiros,

Miguel Pestana de Vasconcelos – Relator

Participou por videoconferência e assina digitalmente o acórdão.

Alziro Antunes Cardoso

Participou por videoconferência e votou favoravelmente o acórdão.

Sofia Mesquita David

Participou na sessão na sala de sessões do tribunal, e votou vencida.

Voto vencido, pois devolveria a minuta apresentada para fiscalização prévia considerando que não estava sujeita a essa fiscalização.

Vem submetida a fiscalização prévia uma minuta de um acordo amigável, aprovada no âmbito de competências delegadas pelo Diretor Municipal. Como decorre da factualidade apurada, no presente caso, ocorreu uma declaração de utilidade pública (DUP) urgente, com posse administrativa, para vários terrenos, com diferentes proprietários, aprovada por deliberação da Assembleia Municipal (AM) de 24/10/2019. Após, no âmbito da tentativa de expropriação pela via amigável, prevista nos art.ºs 33.º e ss. do Código das Expropriações (CE), foram realizados os competentes relatórios de avaliação e foram propostos os diferentes valores indemnizatórios aos expropriados. No caso em apreço, foi apresentada uma contraproposta pelos expropriados na sequência do relatório elaborado pelo perito oficial por estes escolhido. Posteriormente, por deliberações da Câmara Municipal (CM) de 09/07/2020 e da AM de 21/07/2020, foram aprovados os critérios a adotar para a análise dos valores indemnizatórios relativos às expropriações abrangidas pela referida DUP. Nesta sequência, foi recalculado o *quantum* indemnizatório a atribuir aos expropriados em questão e por deliberação da CM de 27/04/2022, foi deliberado fixar a indemnização devida aos expropriados em 775.267,00€, conforme proposta n.º 183/2022, deliberação que foi aprovada pela AM em 26/05/2022. Foi, então, aprovada a minuta do acordo amigável, ora submetida a fiscalização prévia.

É comumente aceite que o elenco de atos e contratos que estão sujeitos a fiscalização prévia, constantes das várias alíneas do n.º 1 do art.º 46.º, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) é um elenco taxativo. Mais se aceita, que, por regra, a fiscalização prévia é imediatamente anterior ao ato, ao contrato ou ao instrumento que gera o pagamento das despesas, que incide sobre estes e que não colide com outros efeitos jurídicos produzidos, para além dos relacionados com o respetivo pagamento- cf. art.ºs 5.º, n.º 1, al. c) e 45.º da LOPTC - cf., entre outros, TAVARES, José; MAGALHÃES, Lídio de - Tribunal de Contas. Legislação Anotada. 1.ª ed. Coimbra: Almedina, 1990, p. 73; TAVARES, José - O Tribunal de Contas. Do visto, em especial. Coimbra: Almedina, 1998, pp. 50, 64 e 65; FIGUEIREDO, João - Contributos para a determinação do âmbito da fiscalização prévia do Tribunal de Contas. Revista do Tribunal de Contas. 51 (2010), p. 72. GOMES, Marta Ramalho - A incidência da fiscalização prévia do Tribunal de Contas - Anotação legal ao artigo 46.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, que aprova a Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas («LOPTC»). Revista de Direito Administrativo. 5 (2019), p. 92.

Neste contexto, considero que a minuta que vem apresentada a fiscalização não se inclui em nenhuma das alíneas do n.º 1 do art.º 46.º da LOPTC, designadamente nas alíneas b) e c) desse n.º 1.

No que concerne à referida al. b), é jurisprudência firme deste TdC que nem a aprovação da minuta do acordo amigável celebrado nos termos dos art.ºs 33.º e ss. do CE, nem o auto ou a escritura que se lhe segue, assim como, o eventual acordo que seja alcançado já no processo litigioso de expropriação, nenhum destes instrumentos está sujeito a fiscalização prévia. Tem sido entendido que os referidos atos e contratos visam o pagamento de uma indemnização por sacrifício, que decorre da resolução de expropriar e da DUP e, por isso, não configuram uma aquisição patrimonial, tal como previsto na al. b) do n.º 1 do art.º 46.º da LOPTC. Considera-se que o encargo em questão corresponde ao ressarcimento do dano pelo facto – lícito - que deriva da expropriação, não a uma verdadeira aquisição patrimonial, que pressuponha qualquer sinalagma prestacional. Tal como decorre do regime do CE, no momento em que a indemnização é acordada o expropriado já perdeu a propriedade do bem e já se sub-rogou num crédito indemnizatório, a que tem necessariamente direito, por força da lei. Assim, aquando deste acordo o expropriado apenas “*adere à expropriação*” – cf. expressões em OLIVEIRA, Luís Perestrelo - Código das Expropriações, Anotado. 2.ª ed. Coimbra: Almedina, 2000, p 113.

Para além disso, todo o procedimento expropriativo está fortemente regulamentado e ainda que se exija uma prévia tentativa de “expropriação amigável”, os valores que daí resultam estão sempre balizados pelos critérios constantes dos art.ºs 23.º, n.º 2 a 5 e 26.º a 32.º do CE, à luz dos quais são elaborados os relatórios dos peritos oficiais. Posteriormente, na falta de acordo quanto à indemnização a atribuir é fixada a indemnização devida por arbitragem e com recurso a um processo judicial – cf. art.ºs 38.º e ss. do CE. Nestes termos, não há aqui uma verdadeira prestação sinalagmática, nem uma verdadeira vontade ou autonomia contratual das partes relativamente ao negócio celebrado. Cf., neste sentido, o Ac. do TdC 1.ª secção, n.º 326/90, de 12/07 e a jurisprudência aí referida, a saber, os P. de fiscalização prévia n.ºs 2707, 41066, 41055, 41057 e 41058/88. Mais recentemente, vide, os P. de fiscalização prévia n.ºs 2325/2021; 2326/2021; 2329/2021; 2330/2021; 2331/2021; 2332/2021; 2333/2021; 2334/2021; 2335/2021; 2336/2021; 2337/2021; 2356/2021; 2357/2021; 2358/2021; 2359/2021; 2360/2021; 2361/2021; 2362/2021; 2363/2021; 2366/2021; 2367/2021; 2374/2021; 2375/2021; 2376/2021; 2377/2021; 2378/2021; 2379/2021; 2398/2021; 2416/2021; e 2417/2021. Em sentido coincidente, vide, ainda os processos de fiscalização prévia n.ºs 362/2018, 504/2014, 106/2014, 67/2014, 444/2012, 622/2012 ou 581/2012. Na doutrina, referindo a situação como pacífica na jurisprudência do TdC, vide, OLIVEIRA, Luís Perestrelo – Código, *ob. cit.*, p 117; Cf. identicamente, CALVÃO, Francisco; SILVA, Fernando Jorge - Código das Expropriações. Anotações e Jurisprudência. 1.ª ed. Coimbra : Coimbra Editora, 2013, p. 284.

Por seu turno, no que diz respeito à al. c) do n.º 1 do art.º 46.º da LOPTC, há que considerar que se trata de “*uma norma excepcional*”, que quebra as supra indicadas regras da fiscalização prévia. Como assinala Lídio de Magalhães, esta alínea c) quebra a regra geral da anterioridade da fiscalização prévia apenas em relação ao pagamento da despesa, pois consagra a exigência de fiscalização prévia numa fase anterior à própria celebração do contrato, quando, em princípio, o ato fiscalizado – a minuta – ainda não produziu (nem pode produzir) quaisquer efeitos jurídicos. Igualmente, esta alínea c) quebra a regra do art.º45.º, n.ºs 2 e 3, da LOPTC, pois orienta-se no sentido “oposto”, diferindo para momento posterior a impossibilidade de produção de “efeitos financeiros” - in MAGALHÃES, Lídio de - A Fiscalização Prévia do Tribunal de Contas na Lei n.º 48/2006. Revista da Administração Local. Lisboa. 29 (2006), p. 592. Cf. também COSTA, Paulo Nogueira da - O Tribunal de Contas e a Boa Governança. 1.ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2014, p. 374. Cf. também GOMES, Marta Ramalho - A incidência, *ob. cit.*, p. 93. Consequentemente, enquanto norma excepcional, a al. c) não comporta interpretação extensiva. Esta norma só pode aplicar-se às situações precisas que a própria norma contempla e delimita.

Para além disso, atendendo ao elemento histórico há que considerar, ainda, que o legislador pretendeu restringir o campo de ação da norma, tornando-o muito residual, porquanto, de forma expressa se passou a consagrar que a fiscalização que incide sobre minutas de contratos só pode abranger as situações em que é a própria lei que prevê que “*os encargos, ou parte deles, tenham de ser satisfeitos no ato*” da celebração do contrato. Nestes termos, ficam de fora desta alínea todas as situações em que se possa convencionar o momento da satisfação do encargo, em que não haja quanto a esse aspeto uma “*imposição legal*” (cf. neste sentido a Decisão do TdC n.º 121/2020, P 61/2020, de 19/02/2020).

Por último, a citada alínea c) tem também que ser lida conjugadamente com os art.ºs 5.º, n.º 1, al. c), 44.º, n.º 1, 46.º, n.º 1, al. b) e 47.º, n.º 1, al. b), da LOPTC, delimitando-se a sujeição à fiscalização prévia: (i) às minutas dos contratos de valor superior a €750.000; (ii) que tenham por objeto algum dos contratos ou atos previstos na al. b) do n.º 1 do art.º 46.º da LOPTA; (iii) mas “*cujos encargos ou partes deles tenham de ser satisfeitos no ato da sua celebração*”, isto é, da celebração do contrato ou da outorga do ato (e, por isso, não caem já no âmbito de incidência da referida alínea b);(iv) e que correspondam ao instrumento ou ao ato que gera a despesa ou o encargo público, conforme decorre dos art.ºs 5.º, n.º 1, al. c) e 44.º, n.º 1, da LOPTC.

Neste enquadramento, não vemos como a situação em apreço se pode subsumir naquela alínea c).

Do regime legal constante dos art.ºs 34.º, al. b) a d), 37.º, n.º2, al. b), 3, 4, 67.º e 73.º do CE, resulta que os encargos que decorrem da expropriação podem ser satisfeitos pela forma que vier a ser acordada pelas partes, permitindo-se que a indemnização devida seja paga em prestações, até um prazo máximo de 3 anos após o auto ou o contrato. Consequentemente, tais encargos não têm de ser satisfeitos, vinculadamente - por força de lei - no ato da celebração do contrato. Assim sendo, esta simples circunstância, arreda a aplicação à minuta em apreço da invocada al. c) do n.º 1 do art.º 46.º da LOPTC.

Acresce, que a minuta do acordo de expropriação amigável também não é o instrumento ou o ato que gera a despesa pública e que obriga ao seu pagamento, conforme delimitação constante do art.ºs 5.º, n.º 1, al. c) e 46., n.º1, als. c) e d) e 2 da LOPTC. Igualmente, não é o documento que representa, titula ou dá a execução àquele ato – cf. art.º 46.º, n.º 6, da LOPTC.

No âmbito do processo expropriativo e da tentativa de acordo amigável, as despesas ou encargos decorrentes das indemnizações são sempre gerados previamente à aprovação da minuta do acordo, a saber, com a própria emissão da resolução de expropriar, da DUP e dos atos da entidade fiscalizada que fixaram o montante final a atribuir ao expropriado, conforme art.ºs 10.º, n.º 1, al. c), 4, 23.º, 24.º, 33.º a 37.º do CE. Por seu turno, são também esses atos que determinam a obrigação de satisfazer os encargos, nomeadamente no que se refere aos seus termos e momento.

Na situação em apreço, os encargos a satisfazer, no seu preciso *quantum*, decorrem das deliberações da CM de 27/04/2022 e da AM de 26/05/2022. Por seu turno, porque ocorreu uma DUP urgente com posse administrativa, a transmissão do bem já se verificou com aquela posse e parte dos encargos, a saber, o valor de €318.300,00, terá, por força de lei, de ter sido depositado à ordem dos expropriados, até 90 dias após a publicação da DUP (e muito antes da aprovação da minuta) – cf. art.ºs 10.º, n.º 1, al. c), 4 e 20.º, n.ºs 1 e 5, do CE. Consequentemente, à data da aprovação da minuta já estavam satisfeitos parte dos encargos decorrentes da indemnização devida ou já estavam produzidos parte dos efeitos financeiros decorrentes da DUP urgente com posse administrativa. Na mesma lógica, só o pagamento da parte remanescente daquele valor – a diferença entre aquele valor e o valor de €775.267,00€ - é que poderia convencionar-se – e deverá ocorrer - na data da celebração do auto ou a escritura da expropriação amigável. Por conseguinte, a indicada minuta deve ser encarada como um

mero documento preparatório da escritura ou do auto previsto no art.º 36.º do CE, que, por si só, não gera qualquer despesa ou encargo, nem obriga ao seu pagamento. Logo, também por estas razões a minuta do contrato de expropriação por acordo amigável estará arredada da fiscalização prévia.

Em suma, por considerar que a minuta em questão não está sujeita a fiscalização prévia, devolveria a mesma.