

PROCESSO N.º 4/2014 – 1ª S./ARF

RELATÓRIO N.º 7/2015 – 1ª S./ARF

**Processo de Fiscalização Prévia n.º
1050/2013**

Município de Vila Franca de Xira

Apuramento de responsabilidade financeira

Tribunal de Contas

Lisboa

2015



ÍNDICE

1. Introdução	3
2. Factualidade apurada	5
3. Ilegalidades/Responsabilidade financeira sancionatória	9
4. Identificação dos responsáveis pelas ilegalidades indiciadas	15
5. Alegações apresentadas em sede de contraditório	16
6. Apreciação	19
7. Parecer do Ministério Público	23
8. Conclusões	24
9. Decisão	27
Anexo	29
Ficha técnica	31



Tribunal de Contas



Tribunal de Contas

I. Introdução

No âmbito do processo de fiscalização prévia nº 1050/2013, cujo objeto respeita à minuta do contrato de compra e venda relativo a 21 lotes de terreno destinados a construção urbana, sitos na Quinta da Coutada, freguesia de Vila Franca de Xira, a celebrar entre o Município de Vila Franca de Xira e Filipe Borba Andrade e Sousa, pelo valor de € 680.000,00, e para além da concessão do visto, em pertinente sessão diária, de 4 de setembro de 2013, foi ordenada a remessa ao Departamento de Controlo Concomitante do correspondente processo, para apuramento de eventuais responsabilidades financeiras “(...) *Tendo em conta a existência de atos praticados pelo município que evidenciam que não foi cumprida a LOPTC, o que indicia eventualmente a prática de infrações financeiras (...)*”.

Suscetíveis de serem abrangidos por aquela decisão, por revelarem a característica nela expressa (*atos praticados pelo município que evidenciam que não foi cumprida a LOPTC*), identificaram-se no processo os seguintes documentos:

- a) Protocolo celebrado em 28 de maio de 1999, tendo como primeiro outorgante o Município de Vila Franca de Xira, representado pela respetiva presidente da Câmara, Maria da Luz Gameiro Beja Ferreira Rosinha, e como segundo outorgante Filipe Borba Andrade e Sousa e por objeto, de acordo com a respetiva cláusula primeira, o compromisso de aquisição pelo primeiro ao segundo de um terreno, identificado pela letra A em planta anexa, com a área de 93.730 m²¹, destinado à construção do novo Hospital de Vila Franca de Xira, pelo preço de 20.000.000 de escudos².

¹ A destacar de dois prédios rústicos, num caso, propriedade única do segundo outorgante, sendo ele, no outro, comproprietário.

² De referir que, para além do compromisso assim assumido, o Município de Vila Franca de Xira comprometeu-se, ainda, no âmbito do mesmo protocolo (cláusulas quinta, sexta, sétima e oitava) a: (i) *garantir a possibilidade de concretização de um loteamento, destinado à construção de moradias, na parcela de terreno identificada pela letra C na planta anexa ao protocolo* (ii) *garantir a possibilidade de construção de uma moradia na parcela de terreno identificada na mesma planta pela letra B* (iii) *proceder à elaboração de um Plano de Pormenor para a área onde se inserem os terrenos abrangidos pelo protocolo*. Vinculou-se, ainda, o mesmo município (cláusula nona), no caso de inviabilidade de cumprimento dos citados compromissos, no prazo de dois anos, contados da data do protocolo, a *obter e a ceder gratuitamente ao segundo outorgante terrenos, no concelho, em relação aos quais existam autorizações da parte de todas as entidades competentes para construção com áreas não inferiores às previstas nas cláusulas do protocolo acima identificadas*.

Por seu turno, o segundo outorgante, no âmbito do protocolo em causa, comprometeu-se, ainda (cláusula terceira) a ceder ao Município de Vila Franca de Xira uma parcela de terreno, para integração no respetivo domínio público, identificada pela letra D, na já citada planta anexa, a destacar do prédio referido em primeiro lugar na cláusula segunda do protocolo.



Tribunal de Contas

- b) Escritura pública de permuta, datada de 9 de dezembro de 2003, autorizada por deliberações, de 28 de novembro de 2003, dos órgãos executivo e deliberativo do Município de Vila Franca de Xira, tendo como primeiro outorgante este mesmo município, representado pela respetiva Presidente da Câmara, Maria da Luz Gameiro Beja Ferreira Rosinha, e como segundo outorgante Filipe Borba Andrade e Sousa e por objeto 19 lotes de terreno destinados a construção urbana, integrados na Quinta da Coutada, totalizando uma área de 4.530 m², pertencentes ao primeiro, aos quais foi atribuído o valor parcial de € 105.263,16, cada um, e o valor global de € 2.000.000,00³ e uma parcela⁴, com a extensão de 95.000 m² e valor atribuído, igualmente de € 2.000.000,00⁵, a desanexar de um prédio rústico com a área de 236.816 m²⁶, pertencente ao segundo outorgante.
- c) Aditamento à escritura pública de permuta referida na alínea anterior, firmado pelos mesmos outorgantes, em 26 de agosto de 2011, e precedido das deliberações da Câmara Municipal de Vila Franca de Xira, de 16 de junho de 2010 e de 30 de junho de 2010, tendo por objeto a inclusão naquela permuta de 8 lotes de prédios urbanos, integrados na Quinta da Coutada, propriedade do Município de Vila Franca de Xira, destinada a compensar o segundo outorgante pela supressão de alguns lotes de terreno urbanizados cedidos por aquele município através da versão originária da permuta, no contexto de um novo processo de loteamento da referida Quinta da Coutada, e sem alteração do valor global permutado.

Elaborado o relato, foi o mesmo, em cumprimento do artigo 13º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas⁷, notificado aos indiciados responsáveis, identificados no ponto IV do presente relatório, através dos ofícios da Direção-Geral do Tribunal de Contas

³ Valor adotado com base em vários estudos encomendados pelo Município de Vila Franca de Xira.

⁴ Destinada à construção do novo Hospital de Vila Franca de Xira e como consequência da não concretização da aquisição acordada por via do protocolo referido na alínea a) do nº 2 do presente relatório.

⁵ Valor adotado, também, com base nos estudos referidos supra, na nota de rodapé nº 3.

⁶ Área retificada, conforme averbamento nº 1, aposta na pertinente escritura.

⁷ Aprovada pela Lei nº 98/97, de 26 de agosto, alterada pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de dezembro, e 1/2001, de 4 de janeiro, posteriormente, republicada com alterações, em anexo à Lei nº 48/2006, de 29 de agosto, e novamente, alterada pelas Leis n.ºs 35/2007, de 13 de agosto, 3-B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de dezembro, 2/2012, de 6 de janeiro, e 20/2015, de 9 de março, com republicação em anexo a esta última lei, doravante identificada no presente relatório como LOPTC.



Tribunal de Contas

n.ºs 13881 a 13891, todos de 24 de setembro de 2014, para sobre ele se pronunciarem, querendo, no prazo de 20 dias.

Por documento único, recebido na Direção-Geral do Tribunal de Contas, em 23 de outubro de 2014, logo dentro do prazo fixado, apresentaram aqueles notificados alegações, as quais foram tidas em consideração na elaboração deste relatório, encontrando-se nele sumariadas ou transcritas, sempre que tal se haja revelado pertinente.

II. Factualidade apurada

Do processo disponibilizado – cujo desígnio assumido é a aquisição pelo Município de Vila Franca de Xira de um terreno destinado à construção do novo Hospital de Vila Franca de Xira – bem como dos esclarecimentos adicionais prestados por aquela edilidade, a instâncias do Tribunal de Contas⁸, resulta que:

1. O protocolo referido na alínea a) da parte introdutória do presente relatório, como se alcança da respetiva cláusula primeira, é, essencialmente, do ponto de vista substantivo, um contrato-promessa de compra e venda de um imóvel, no âmbito do qual não foi convencionado qualquer pagamento a efetivar na data da sua celebração⁹, realçando-se que aquela aquisição não chegou a ocorrer¹⁰.

Aquele protocolo não foi submetido a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, nada tendo sido informado pelo Município de Vila Franca de Xira, quanto a tal facto.

2. O documento identificado supra, na alínea b) do ponto I, consubstancia um contrato de permuta¹¹, o qual, por um lado, é obrigacional porque faz surgir a obrigação de entrega

⁸ Já em sede de fiscalização concomitante e por via do ofício da Direção-Geral do Tribunal de Contas n.º 2531, de 25 de fevereiro de 2014, ao qual o município respondeu através do ofício n.º 2058, de 21 de março de 2014.

⁹ Não obstante, como é reconhecido no processo (Cfr. ata n.º 50, relativa à reunião da Câmara Municipal de Vila Franca de Xira, de 16 de março de 2013), houve um adiantamento de € 50.000,00 ao promitente vendedor.

¹⁰ Como se alcança da ata relativa à reunião referida na nota de rodapé anterior, onde se expressa ter sido aprovada uma proposta no sentido de o município desistir da “(...) compra da parcela identificada pela letra A, recebendo da parte do proprietário a verba que já lhe tinha sido adiantada (...)”. Vide também o n.º 10 do ofício do Município de Vila Franca de Xira, n.º 6416, de 28 de agosto de 2013.

¹¹ Tipologia contratual, genericamente, caracterizada por consistir numa transferência recíproca da propriedade de coisas ou direitos entre os contraentes, com exclusão de dinheiro (Cfr. Meneses Leitão, *in Direito das*



Tribunal de Contas

para as duas partes¹² e real *quoad effectum*, porque a propriedade dos bens permutados se transmite por mero efeito do contrato¹³ e, por outro lado, do ponto de vista formal, versando sobre imóveis, está sujeito a escritura pública¹⁴.

As características acima enunciadas conduzem à conclusão de que os efeitos contratuais ocorreram, *in toto*, na data da celebração da pertinente escritura pública. Não obstante, esta não foi antecedida de adequada minuta.

O contrato de permuta em causa não foi submetido a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, tendo o Município de Vila Franca de Xira justificado tal conduta com fundamento na circunstância de o mesmo não implicar qualquer encargo financeiro para o município.

3. O documento acima identificado, na alínea c) do ponto I, na medida em que consubstancia um aditamento ao contrato de permuta referido supra, no número 2 do ponto II, configura, substantivamente, a mesma natureza de tal contrato.

O seu específico objeto envolve, exclusivamente, uma substituição¹⁵ de prédios anteriormente permutados, subseqüentemente à suspensão do Plano de Pormenor da Quinta da Coutada¹⁶, ocorrida com base na alteração dos pressupostos que tinham presidido à elaboração daquele plano e na perceção de um desajustamento do mesmo à realidade existente no terreno¹⁷, a que se seguiu um estudo de loteamento do prédio com aquela designação, o qual veio a ser aprovado pela Câmara Municipal de Vila

Obrigações, 3ª edição, pág. 165 e Cunha Gonçalves, *in Tratado de Direito Civil*, Vol. VIII, pág. 628), ao qual é aplicável o regime do contrato de compra e venda, por força do artigo 939º do Código Civil.

¹² Cfr. artigo 879º, alínea b), do Código Civil.

¹³ Cfr. artigos 879º, alínea a) e 408º, nº 1 do Código Civil.

¹⁴ Por força do artigo 875º do Código Civil, em leitura conjugada com o artigo 939º, do mesmo código.

¹⁵ Realce-se que esta substituição, concretizada por via do aditamento em causa, somente, em 26 de agosto de 2011, foi decidida pela Câmara Municipal de Vila Franca de Xira em junho de 2010 (nas reuniões de 16 e 30 de junho), ainda antes de ter aprovado o estudo do novo loteamento da Quinta da Coutada e do correspondente alvará de loteamento (aprovados, respetivamente, em 25 de agosto de 2010 e 4 de maio de 2011), mas tendo já em consideração alterações preconizadas naquele estudo (*Vide* nº 3 do ofício da autarquia nº 2058, de 21 de março de 2014 e Comunicação Interna nº 203/2010, de 7 de junho de 2010).

¹⁶ Publicado no Diário da República, 2ª série, de 8 de março de 1992. Refira-se que a Quinta da Coutada está inserida numa Área Urbana de Génesis Ilegal (AUGI), cujo processo de reconversão teve início com o citado Plano de Pormenor.

¹⁷ Suspensão que foi ratificada através da Resolução do Conselho de Ministros nº 148/2005, publicada na 1ª série-B do Diário da República, de 21 de setembro de 2005.



Tribunal de Contas

Franca de Xira, em 25 de agosto de 2010, e concretizado com emissão de pertinente alvará de loteamento, com o nº 2/2011 – AUGI, de 4 de maio de 2011.

Como consequência daquele processo de loteamento, os lotes originários – resultantes do processo de reconversão iniciado com o aludido Plano de Pormenor – n.ºs 328 a 337, 338 a 341 e 358 a 361¹⁸, bem como o designado lote A¹⁹ – no total de 19 e ocupando uma área de 4.530,00 m² – e que integravam a escritura de permuta, celebrada em 9 de dezembro de 2003, foram suprimidos, tendo no seu lugar sido criados 13 lotes, ocupando uma área de 4.295,80 m², identificados como lotes A1 a A13²⁰.

Para além daquela substituição, no mesmo contexto do novo loteamento e, alegadamente, como forma de compensar a eliminação de lotes que, inicialmente, integravam o contrato de permuta, foi celebrado um aditamento ao mesmo, por via do qual tal contrato passou também a abranger 8 novos lotes, com a área de 4.400,00 m², identificados de A14 a A21, ficando, globalmente, o objeto contratual, na parte cedida pelo Município de Vila Franca de Xira, a ser constituído por 21 lotes²¹, ocupando uma área de 8.695,80 m².

No que concerne a área, decorreu daquelas alterações um aumento da anteriormente considerada, computado em 4.165,80 m², o qual foi sancionado em reunião do executivo camarário, de 16 de junho de 2010²².

Posteriormente, contudo, os serviços camarários verificaram que o prédio sobre o qual incidiu aquela deliberação, de 16 de junho de 2010, estava registado na Conservatória do Registo Predial de Vila Franca de Xira com uma área de 5.335 m² e que o mesmo não podia ser, legalmente²³, fracionado, antes da emissão do título de reconversão, por

¹⁸ Estes lotes destinavam-se à construção de edifícios de habitação coletiva de 3 pisos com 2 fogos por piso cada, num total de 108 fogos.

¹⁹ Este lote destinava-se à construção de uma zona comercial com 2 pisos.

²⁰ Estes novos lotes destinam-se a moradias unifamiliares com 1 fogo cada, totalizando 13 fogos.

²¹ A estes 21 lotes está referenciada uma correspondência de 35 fogos (*Vide* nº 3 do ofício 2058 do Município de Vila Franca de Xira, de 21 de março de 2014 e Comunicação Interna nº 203/2010, de 7 de junho de 2010, do mesmo município). Ora, como os lotes A1 a A13 correspondem a 13 fogos, depreende-se que os lotes identificados como A14 a A21 comportam 22 fogos.

²² Ata nº 13/2010 e Comunicação Interna nº 203/2010, à mesma anexa.

²³ Face ao disposto na Lei nº 91/95, de 2 de setembro, alterada pelas Leis nºs 165/99, de 14 de setembro, 64/2003, de 23 de agosto e 10/2008, de 20 de fevereiro, e, subsidiariamente, no Decreto-Lei nº 555/99, de



Tribunal de Contas

estar inserido numa Área Urbana de Génese Ilegal, motivo por que os serviços da Câmara Municipal de Vila Franca de Xira promoveram, através da Comunicação Interna nº 647/2010, de 24 de junho de 2010, um aditamento retificativo à deliberação referida no número anterior, por via do qual ela passou a incidir sobre os 5.335 m², acolhendo-se a fundamentação aduzida naquela comunicação interna²⁴.

Pelo que respeita a valor pecuniário, não está atribuído no aditamento um valor específico para os lotes no mesmo identificados, expressando-se apenas que eles “(...) são parte do mesmo valor então atribuído aos bens permutados na dita escritura, cujo valor totaliza dois milhões de euros (...)”.

O enquadramento assim expresso, em matéria de valor, assenta numa avaliação efetuada pelos serviços do Município de Vila Franca de Xira, globalmente, para os 21 lotes de terreno, resultantes do novo processo de loteamento, aprovado por deliberação camarária, de 25 de agosto de 2010 e que veio a ter consagração formal no Alvará de Licença de Loteamento Urbano nº 2/2011 – AUGI, de 4 de maio de 2011²⁵.

16 de dezembro, com as alterações da Lei nº 13/2000, de 20 de julho, do Decreto-Lei nº 177/2001, de 4 de junho, da Lei nº 15/2002, de 22 de fevereiro, da Lei nº 4-A/2003, de 19 de fevereiro, do Decreto-Lei nº 157/2006, de 8 de agosto, e da Lei nº 60/2007, de 4 de setembro.

²⁴ Vide ata nº 15/2010, relativa à reunião da Câmara Municipal de Vila Franca de Xira, de 30 de junho de 2010, e Comunicação Interna nº 647/2010, à mesma anexa.

De realçar, que naquela comunicação interna é feita uma referência ao procedimento a adotar, após a emissão do título de reconversão, quanto à área sobrance, apurada no confronto entre a área que se pretende permutar no aditamento – 4.165,80 m² – e a área sobre a qual, a final, acabou por incidir a deliberação de permuta a que o mesmo se refere – 5.335,00 m² – e que corresponde a 1.169,2 m², sendo que esta mesma matéria também consta da citada ata número 15/2010, onde, a este propósito e quando questionada sobre a forma como podia a situação ficar descrita “(...) em termos de escritura de obrigatoriedade do proprietário para fazer a devolução (...)”, a presidente da câmara expressa que “(...) na escritura fica salvaguardado que se trata de uma cedência ao Município, e no âmbito do loteamento isso também constará, ficando a situação expressa. Desta forma, posteriormente o Município registará a parcela a seu favor (...)”.

O que é certo, porém, é que, nem na escritura que consubstancia o aditamento, nem no loteamento consta tal salvaguarda e verifica-se que, quer no Serviço de Finanças de Vila Franca de Xira 1, quer na Conservatória do Registo Predial de Vila Franca de Xira (vide pertinentes cadernetas prediais urbanas e certidões permanentes de registo predial, cujas cópias integram o volume III do Processo de Fiscalização Prévia nº 1050/2013), os lotes A14 a A21 – objeto do aditamento em apreço – estão registados, em toda a sua extensão – 4.400,00 m² – a favor do segundo outorgante no contrato de permuta. O que significa que, a final, após o novo loteamento, a acima aludida área sobrance se quedou por 935,00 m² (-234,20 m² do que, inicialmente, estimado).

²⁵ Vide a já referida Comunicação Interna nº 203/2010, de 7 de junho de 2010, onde se expressa que “(...) A DPGQU/DF procedeu à avaliação da actual proposta de ocupação que contempla 21 lotes com 35 fogos e verifica-se que a mesma não ultrapassa o valor inicial da permuta (...)”. Refira-se que a avaliação, a que naquela comunicação se faz referência, integra o Doc. 10, que foi remetido ao Tribunal de Contas, a coberto do já citado ofício do Município de Vila Franca de Xira, nº 2058, de 21 de março de 2014.



Tribunal de Contas

III. Ilegalidades/responsabilidade financeira sancionatória

a) Em relação ao contrato de permuta, cuja escritura pública foi outorgada em 9 de dezembro de 2003

À data da outorga da escritura pública aqui em apreço, o artigo 46º, nº 1, alínea b), da LOPTC, impunha que fossem remetidos ao Tribunal de Contas para efeitos de fiscalização prévia, entre outros, “(...) *Os contratos reduzidos a escrito de (...) aquisição de bens (...), bem como outras aquisições patrimoniais que impliquem despesa (...)*”²⁶.

Por seu turno, a alínea c) do nº 1 daquele mesmo artigo 46º, na redação dada pelo nº 2 do artigo 82º da Lei nº 87-B/98, de 31 de dezembro, também dispunha que fossem remetidos ao Tribunal de Contas para efeitos de fiscalização prévia “(...) *As minutas de contratos de valor igual ou superior fixados nas leis de orçamento nos termos do artigo 48º que venham a celebrar-se por escritura pública e cujos encargos tenham de ser satisfeitos no acto da sua celebração (...)*”.

Entretanto, em matéria de dispensa da fiscalização prévia e ainda na mesma data que aqui vem sendo considerada, o artigo 48º da referida LOPTC, também na redação dada pelo nº 2 do artigo 82º da Lei nº 87-B/98, de 31 de dezembro, dispunha que “(...) *As leis do Orçamento fixarão, para vigorar em cada ano orçamental, o valor contratual, com exclusão do montante do imposto sobre o valor acrescentado que for devido, abaixo do qual os contratos referidos na alínea b) do nº 1 do artigo 46º ficam dispensados de fiscalização prévia (...)*”.

Para o ano de 2003, aquele valor de referência foi fixado em € 310.330,00, como decorre do artigo 74º da Lei nº 32-B/2002, de 30 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para aquele ano²⁷.

²⁶ Cfr. alínea b) do nº 1 do artigo 46.º da LOPTC – redação originária – nos termos da qual deviam ser remetidos ao Tribunal de Contas, para efeitos de fiscalização prévia, “(...) *Os contratos reduzidos a escrito de obras públicas, aquisição de bens e serviços, bem como outras aquisições patrimoniais que impliquem despesa (...)*”.

²⁷ O citado valor foi apurado nos termos determinados na referida lei orçamental, tendo em consideração o valor do índice 100 da escala indiciária do regime geral da função pública, em vigor, também em 2003, fixado na Portaria nº 303/2003, de 14 de abril: € 310,33.



Tribunal de Contas

Por conseguinte, uma vez que o contrato em apreço envolveu despesa pública²⁸, por um lado, e atento o valor dos bens permutados – € 2.000.000,00 – e aquele valor limite de € 310.330,00, por outro lado, verifica-se que o mesmo estava sujeito a fiscalização prévia²⁹.

Já nos termos do artigo 45º, nº 1, da LOPTC, os contratos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas “(...) *podem produzir todos os seus efeitos antes do visto ou da declaração de conformidade*”³⁰, *excepto quanto aos pagamentos a que derem causa (...)*”.

Ora, atentos os termos de produção de efeitos do contrato que estão descritos, supra, no número 2 do ponto II do presente relatório, verifica-se que a minuta do contrato de permuta em causa devia ter sido, à luz da alínea c) do nº 1 do artigo 46º da LOPTC, remetida para fiscalização prévia.

No entanto, assim não sucedeu, tendo, ao invés, sido imediatamente celebrado um contrato de permuta, que produziu os aludidos efeitos, sem que tivesse sido respeitado o disposto na referida alínea c) do nº 1 do artigo 46º da LOPTC.

Pelo que concerne a responsabilidade financeira sancionatória, está prevista na alínea b) do nº 1 do artigo 65º da LOPTC, a aplicação de multas pelo Tribunal de Contas, no caso de “(...) *violação das normas (...) da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos (...)*”.

²⁸ Tomando por modelo a definição de despesa pública expressa pelo Prof. Sousa Franco (*In Finanças Públicas e Direito Financeiro, vol. I, pags. 297 e ss.*), de acordo com a qual ela consiste no “(...) *gasto de dinheiro ou no dispêndio de bens por parte de entes públicos para criarem ou adquirirem bens ou prestarem serviços suscetíveis de satisfazerem necessidades públicas (...)*”.

Assim se afastando a justificação apresentada pela autarquia para o não envio do contrato de permuta a fiscalização prévia do Tribunal de Contas traduzida na afirmação de que dele “(...) *não resultou qualquer encargo financeiro para o Município (...)*”.

²⁹ Refira-se que, no contexto do mesmo desígnio de aquisição pelo Município de Vila Franca de Xira de um terreno destinado à construção do novo hospital, tinha sido celebrado, antes do contrato de permuta em causa e entre os mesmos outorgantes, um protocolo, datado de 28 de maio de 1999, envolvendo o compromisso de aquela edilidade adquirir, pelo valor de 20.000.000 de escudos, um terreno com aquela finalidade. Tal protocolo, que, aliás, não chegou a ser executado, estava dispensado da fiscalização prévia pelo Tribunal de Contas, atento o valor nele expresso – 20.000.000 de escudos – e o valor de 35.000 contos, fixado no pertinente Orçamento de Estado – aprovado pela Lei nº 87-B/98, de 31 de dezembro – como referencial a que se refere o artigo 48º da LOPTC.

³⁰ Note-se, no entanto, que a produção de efeitos materiais dos atos e contratos sujeitos a fiscalização prévia está, relativamente aos que tiveram lugar a partir de 17 de dezembro de 2011, condicionada, nos termos estabelecidos no nº 4 do artigo 45º da LOPTC, na redação da Lei nº 61/2011, de 7 de dezembro (contratos de valor superior a € 950.000,00).



Tribunal de Contas

In casu, como se referiu, ocorreu a produção de todos os efeitos derivados do contrato em apreço, sem submissão à fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

Ora, a globalidade de produção de efeitos de um contrato sem o visto do Tribunal de Contas, em desrespeito pelo disposto no n.º 1 do artigo 45.º da LOPTC, naquela data, era suscetível de constituir infração financeira sancionatória, prevista e punida na alínea b) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 65.º, também da mesma lei, aferida, temporalmente, no caso vertente, à data da outorga da pertinente escritura pública.

Deste modo, a data daquela eventual infração corresponde ao dia 9 de dezembro de 2003. Por conseguinte, no dia 9 de dezembro de 2008, verificou-se a prescrição do eventual procedimento por responsabilidade sancionatória, face ao disposto na segunda parte do n.º 1 e na primeira parte do n.º 2, do artigo 70º da LOPTC

b) Em relação ao aditamento à permuta de 9 de dezembro de 2003, outorgado em 26 de agosto de 2011

b.1) Quanto ao aditamento identificado, supra, na alínea c) do ponto I deste relatório e por referência à data de 26 de agosto de 2011, verifica-se que o mesmo devia ter sido precedido de pertinente minuta, a qual estava sujeita a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, por força dos normativos atrás citados, no âmbito da alínea a) do ponto III do presente relatório (artigos 46º, n.º 1, alíneas b) e c) e 48º, da LOPTC, na redação dada pela Lei nº 48/2006, de 29 de agosto) e ainda do artigo 45º, n.º 1, da mesma LOPTC, bem como do respetivo artigo 46º, n.º 2, na redação da Lei nº 48/2006, de 29 de agosto, e considerando, por um lado, que o contrato de permuta é obrigacional – porque faz surgir a obrigação de entrega para as duas partes – e é real *quoad effectum* – porque a propriedade dos bens permutados se transmite por mero efeito do contrato – e tendo presente, por outro lado, o relacionamento intrínseco entre o aditamento de que se trata e o contrato de permuta que lhe subjaz, designadamente, o valor da despesa pública³¹ (€ 2.000.000,00) nele envolvido, e atento o valor de referência do artigo 48º da LOPTC, fixado para o ano de 2011 no artigo 152º da Lei nº 55-A/2010, de 31 de dezembro (€ 350.000,00).

³¹ *Vide*, em matéria de despesa pública, a nota de rodapé nº 28.



Tribunal de Contas

Porém, na situação em apreço, o aditamento produziu todos os efeitos na data da outorga da respetiva escritura, não tendo sido submetido a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

Entretanto, em matéria de responsabilidade financeira sancionatória, está prevista na alínea h) do nº 1 do artigo 65º da LOPTC, na redação da Lei nº 48/2006, de 29 de agosto, a aplicação de multas pelo Tribunal de Contas, no caso de “(...) *execução de contratos que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos (...)*”.

Ora, o aditamento em causa foi integralmente executado sem o visto do Tribunal de Contas, em desrespeito pelo disposto no artigo 46º, nº 1, alíneas b) e c), e no artigo 45º, nº 1, da LOPTC, sendo, por isso, a situação suscetível de constituir infração financeira sancionatória, prevista e punida na citada alínea h) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 65º, daquela lei.

A responsabilidade financeira decorrente daquela infração é efetivável através de processo de julgamento de responsabilidade financeira, nos termos dos artigos 58º, nº 3, 79º, nº 2 e 89º, nº 1, alínea a), da LOPTC.

A aludida infração é sancionável com multa que tem, como limite mínimo, o montante correspondente a € 1.530,00 (15 UC)³² e como limite máximo o valor de € 15.300,00 (150 UC).

b.2) Para além das ilegalidades atrás descritas, apurou-se ainda em relação a este aditamento não ter havido qualquer intervenção da Assembleia Municipal de Vila Franca de Xira³³.

Refira-se a este propósito que, nos termos da alínea f) do nº 1 do artigo 64º da Lei nº 169/99, de 18 de setembro, republicada em anexo à Lei nº 5-A/2002, de 11 de janeiro³⁴,

³² O valor da UC é de € 102,00, desde 20 de abril de 2009, por força da entrada em vigor do no Regulamento de Custas Processuais.

³³ Alegadamente, como consta do ofício do Município de Vila Franca de Xira, nº 2058, de 21 de março de 2014, por “(...) *ter sido considerado que a adenda se inseria nos valores da permuta inicialmente celebrada (...)*”.

³⁴ Posteriormente alterada pela Lei nº 67/2007, de 31 de dezembro, e pela Lei Orgânica nº 1/2011, de 30 de novembro.



Tribunal de Contas

então vigente³⁵, era da competência da câmara municipal “(...) *Adquirir e alienar ou onerar bens imóveis de valor até 1000 vezes o índice 100 das carreiras do regime geral do sistema remuneratório da função pública (...)*”.

Contudo, quando superior àquele valor³⁶, qualquer dos referidos atos, continuando, embora, na esfera de competência da câmara municipal, só podia ser praticado precedendo autorização da assembleia municipal, conforme a alínea i) do nº 2 do artigo 53º da referida Lei nº 169/99, de 18 de setembro, onde se dispunha³⁷ ser da competência daquele último órgão, sob proposta³⁸ do primeiro “(...) *Autorizar a câmara municipal a adquirir, alienar ou onerar bens imóveis de valor superior a 1000 vezes o índice 100 das carreiras do regime geral do sistema remuneratório da função pública, fixando as respectivas condições gerais (...)*”.

Desde modo, envolvendo o aditamento à permuta de que se trata um valor que, embora não especificamente quantificado na pertinente escritura³⁹, é na mesma referenciado como fazendo parte do mesmo valor atribuído aos bens permutados na escritura originária e que importou em € 2.000.000,00⁴⁰, enquadra-se tal aditamento na aludida alínea i) do nº 2 do artigo 53º da referida Lei nº 169/99, de 18 de setembro, carecendo, por isso, de prévia autorização da Assembleia Municipal de Vila Franca de Xira.

³⁵ O citado artigo 64º foi, entretanto, revogado pela alínea d) do nº 1 do artigo 3º da Lei nº 75/2013, de 12 de setembro. Em sua substituição, encontra-se hoje em vigor o artigo 33º do ANEXO I daquela lei, em cujo nº 1, alínea g), se estabelece que compete à câmara municipal “(...) *Adquirir, alienar ou onerar bens imóveis de valor até 1000 vezes a RMMG (...)*”.

³⁶ O qual, ao tempo, se cifrava em € 343.280,00, atento o valor do índice 100 das carreiras do regime geral do sistema remuneratório da função pública - € 343,28 – fixado pela Portaria nº 1553-C/2008, de 31 de dezembro.

³⁷ O nº 2 do artigo 53º, citado, foi também revogado pela alínea d) do nº 1 do artigo 3º da Lei nº 75/2013, de 12 de setembro. Em sua substituição, encontra-se hoje em vigor o artigo 25º do ANEXO I daquela lei, em cujo nº 1, alínea i), se estabelece que compete à assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal “(...) *Autorizar a câmara municipal a adquirir, alienar ou onerar bens imóveis de valor superior a 1000 vezes o RMMG, e fixar as respetivas condições gerais (...)*”.

³⁸ Proposta esta que, de acordo com o que dispunha o nº 6 do mesmo artigo 53º “(...) *não pode ser alterada pela assembleia municipal e carece da devida fundamentação quando rejeitada, mas a câmara deve acolher sugestões feitas pela assembleia, quando devidamente fundamentadas, salvo se aquelas enfermarem de previsões de factos que possam ser considerados ilegais (...)*”.

O normativo acima citado foi, entretanto, também revogado pela alínea d) do nº 1 do artigo 3º da Lei nº 75/2013, de 12 de setembro, tendo, em sua substituição, o nº 3 do artigo 25º do ANEXO I daquela lei passado a dispor que “(...) *Não podem ser alteradas na assembleia municipal as propostas apresentadas pela câmara municipal referidas nas alíneas (...) i) do nº 1 (...), sem prejuízo de esta poder vir a acolher em nova proposta as recomendações ou sugestões feitas pela assembleia municipal (...)*”.

³⁹ Na qual está aposta, no respetivo título da folha de rosto, a expressão “VALOR: INDETERMINADO”.

⁴⁰ Vide também a nota de rodapé nº 33.



Tribunal de Contas

Face ao referido normativo legal, a intervenção do órgão autárquico, assembleia municipal, de que aqui se trata, consubstancia uma autorização de que depende o exercício da competência, por parte do órgão, câmara municipal, relativamente à permuta dos prédios em causa.

Como refere Sérvulo Correia⁴¹ “As autorizações são actos que eliminam restrições ao exercício de direitos ou poderes legais”. Por conseguinte, no contexto duma situação como aquela que está em apreço, só com a autorização da Assembleia Municipal de Vila Franca de Xira a Câmara Municipal de Vila Franca de Xira estava em condições de deliberar, validamente, na perspetiva da competência, sobre o objeto do aditamento.

É certo que o órgão deliberativo do Município de Vila Franca de Xira autorizou, em devido tempo (28 de novembro de 2003) o executivo camarário a celebrar o contrato de permuta que veio a ser outorgado em 9 de dezembro de 2003, no âmbito do qual foi celebrado o aditamento, ora em apreço. Contudo, aquela autorização incidiu, para além de outros elementos, sobre um concreto núcleo de lotes de terreno, propriedade do Município de Vila Franca de Xira, núcleo este que, parcialmente, foi substituído, por via do aditamento, quer quantitativa, quer qualitativamente, por outro conjunto de lotes.

Ou seja, ainda que de modo parcial, o objeto da permuta, por efeito do aditamento, passou a ser outro. E sobre estoutro não houve pronúncia da Assembleia Municipal de Vila Franca de Xira.

Por isso, na falta da necessária autorização daquele órgão, imposta pela alínea i) do nº 2 do artigo 53º da Lei nº 169/99, de 18 de setembro, republicada em anexo à Lei nº 5-A/2002, de 11 de janeiro, as deliberações da Câmara Municipal de Vila Franca de Xira, tomadas nas reuniões ordinárias de 16 de junho de 2010 e de 30 de junho de 2010, estão feridas do vício de incompetência relativa, vício este que, tendo-se transmitido ao

⁴¹ In Manual de Direito Administrativo, I, pág. 459.

Vide também Freitas do Amaral (In Direito Administrativo, Vol. III, lições aos alunos de 1984/1985, pág. 164) que considera a autorização um ato administrativo de âmbito interno, integrado no procedimento complexo de formação da vontade negocial da autarquia, como o são todos “aqueles cujos efeitos jurídicos se produzem no interior da pessoa colectiva cujo órgão o praticou e que portanto não se projectam na esfera jurídica de outros sujeitos de direitos”, dando como exemplo de ato interno “as autorizações dadas por um órgão de uma pessoa colectiva a outro da mesma pessoa colectiva”.



Tribunal de Contas

aditamento outorgado em 26 de agosto de 2011, gerou a anulabilidade do mesmo, à luz do disposto no artigo 135º do Código do Procedimento Administrativo⁴².

A ilegalidade descrita é suscetível de constituir a infração financeira sancionatória prevista e punida na alínea b) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 65.º, LOPTC, na redação da Lei nº 48/2006, de 29 de agosto.

A responsabilidade financeira decorrente daquela infração é igualmente efetivável através de processo de julgamento de responsabilidade financeira, nos termos dos artigos 58º, nº 3, 79º, nº 2 e 89º, nº 1, alínea a), da LOPTC.

A mesma infração é também sancionável com multa que tem, como limite mínimo, o montante correspondente a € 1.530,00 (15 UC) e como limite máximo o valor de € 15.300,00 (150 UC).

IV. Identificação dos responsáveis pelas ilegalidades indiciadas

Em matéria de imputação de responsabilidade financeira sancionatória, decorre da lei que a responsabilidade pela prática de infração financeira recai sobre o agente ou agentes da ação – artigos 61º, nº 1 e 62º, nºs 1 e 2, aplicáveis por força do artigo 67º, todos da LOPTC.

Em relação à ilegalidade referida em b.1) do ponto III do presente relatório – execução contratual sem submissão a fiscalização prévia do Tribunal de Contas – e à luz dos normativos aí citados, bem como do nº 4 do artigo 81º da LOPTC, em leitura conjugada com a alínea l) do nº 1 do artigo 68º da Lei nº 169/99, de 18 de setembro, republicada em anexo à Lei nº 5-A/2002, de 11 de janeiro⁴³, vigente à data da outorga do aditamento em causa, aquela responsabilidade é imputável à ex-Presidente da Câmara Municipal de Vila Franca de Xira, Maria da Luz Gameiro Beja Ferreira Rosinha.

Relativamente à ilegalidade referida em b.2) do ponto III do presente relatório – falta de autorização prévia da Assembleia Municipal para a celebração do aditamento – e face aos

⁴² A matéria relativa aos atos administrativos anuláveis consta, hoje, do artigo 163º do novo Código do Procedimento Administrativo, constante do ANEXO ao Decreto-Lei nº 4/2015, de 7 de janeiro, o qual, contudo, só entra em vigor em 7 de abril de 2015, por força do artigo 9º do mesmo decreto-lei.

⁴³ Note-se que a competência atribuída ao órgão presidente de câmara municipal pela citada alínea l) consta hoje da alínea k) do nº 1 do artigo 35º do ANEXO I da Lei nº 75/203, de 12 de setembro.



Tribunal de Contas

normativos aí citados, a responsabilidade é imputável aos seguintes membros da Câmara Municipal de Vila Franca de Xira, que votaram favoravelmente a celebração do aditamento à permuta de que se trata:

- Maria da Luz Gameiro Beja Ferreira Rosinha
- Nuno Miguel Marques Libório
- Fernando Paulo Ferreira
- Alberto Simões Maia Mesquita
- Bernardino José Gonçalves Lima
- Rui Ribeiro Rei
- Maria da Conceição Pereira Gomes dos Santos
- Francisco do Vale Antunes
- Ana Lúcia Alves Cardoso
- Helena Margarida Mendes Pereira de Jesus
- João Manuel Correia Pires de Carvalho

V. Alegações apresentadas em sede de contraditório

No exercício do direito de contraditório, concretizado através de documento único, subscrito por todos os indiciados responsáveis, emitiram estes pronúncia, de que se transcreve o seguinte:

“(...) I – Da não sujeição a fiscalização prévia do Tribunal de Contas:

- 1. É certo que o contrato de permuta, celebrado por escritura de 9 de dezembro de 2003, não foi submetido a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.*
- 2. O que aconteceu por (...) se ter entendido que tal submissão não era necessária pelo facto de o contrato não implicar qualquer encargo financeiro para o Município, por se tratar de permuta de bens de valor equivalente.*
- 3. Tal entendimento não resultou de qualquer informação, parecer ou reflexão consciente e deliberada sobre a questão, porque nem sequer a mesma se pôs, até porque também não houve nenhum alerta dos Serviços Camarários a chamar a atenção para a necessidade de fiscalização prévia do Tribunal de Contas.*
- 4. Refere-se que, segundo se pensa saber, foi a primeira vez que o Município celebrou um contrato de permuta ou, pelo menos, segundo se recordam, foi a*



Tribunal de Contas

primeira vez que os signatários participaram numa deliberação com vista a uma permuta.

- 5. Pelas mesmas razões não foi submetido à fiscalização prévia do Tribunal de Contas o aditamento ao mesmo contrato de permuta celebrado em 26 de agosto de 2011.*

II – Da falta de intervenção da Assembleia Municipal:

- 6. Tal aditamento ao contrato de permuta aqui em causa também não foi objeto de qualquer intervenção da Assembleia Municipal de Vila Franca de Xira.*
- 7. Afirma-se no Relato, concordando-se com tal, que o aditamento ao contrato de permuta “configura, substantivamente, a mesma natureza de tal contrato” de permuta originário.*
- 8. Acontece que (...) através do aditamento ao contrato de permuta, a área total dos lotes grosso modo se manteve e os valores dos lotes dados pelo Município na permuta até são inferiores aos do contrato na redação antes do aditamento (e que tinha tido deliberação favorável da Assembleia Municipal).*
- 9. Aliás, os lotes originários destinavam-se à construção de edifícios de habitação coletiva, com um total de 108 fogos, sendo que, os novos lotes, resultantes do aditamento, correspondem a 35 fogos.*
- 10. Ou seja, existe uma diminuição considerável dos fogos, sem qualquer benefício do particular.*
- 11. Consequentemente, fazendo a aplicação do postulado lógico que determina que “quem pode o mais pode o menos”, ou seja, o que é válido para o mais, deve necessariamente prevalecer para o menos, os signatários, de boa-fé, não imaginaram que necessitavam de nova intervenção da Assembleia Municipal.*
- 12. Tal não intervenção da Assembleia Municipal resulta, assim, de mero lapso de entendimento, não intencional, da parte dos signatários, tanto mais que os Serviços Camarários não os alertaram para o efeito.*
- 13. Ou seja, jamais os signatários atuaram com qualquer intenção de violar a Lei ou sequer consciência de que a violaram, atuaram sempre de boa-fé.*

III – Da imputação da responsabilidade financeira:

- 14. Nos termos do artigo 65º nº 8 da Lei nº98/97, de 26 de Agosto, o Tribunal de Contas pode “relevar a responsabilidade por infracção financeira apenas passível de multa (que é o caso) quando:*



Tribunal de Contas

- a) *Se evidenciar suficientemente que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência;*
- b) *Não tiver havido recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correcção do procedimento adotado;*
- c) *Tiver sido a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno tenham censurado o autor pela sua prática”*
15. *Ora, não existiu em nenhuma das situações aqui em causa, qualquer intenção, propósito, dolo ou, sequer, consciência, da parte de todos os signatários, de se estar a praticar tais faltas e muito menos de violar a Lei.*
16. *No Relato de Auditoria (...) refere-se que “Foi encontrado um registo de recomendação enquadrável na alínea b) do nº 8 do artigo 65º da Lei nº 98/97, de 26 de agosto, dirigida ao Município de Vila Franca de Xira, sob a presidência da indiciada responsável, Maria da Luz Rosinha, no presente relato”.*
17. *Como também se refere no Relato, “Trata-se da recomendação formulada no Relatório de Auditoria nº 7/2006, da 2ª Secção do Tribunal de Contas, cujo teor é o seguinte:”(...) estrita observância das regras relativas à sujeição de determinados actos e contratos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas (...)”.*
18. *Salvo o devido respeito, pensa-se que tal Recomendação, face à situação em causa, não é de todo enquadrável na referida norma.*
19. *Desde logo, porque a mesma foi efetuada no âmbito de uma auditoria financeira ao Município de Vila Franca de Xira e respetivos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento.*
20. *Em particular, tal recomendação recaiu sobre a necessidade de submissão a visto de um aumento de capital da SIMTEJO – Saneamento Integrado dos Municípios do Tejo e Trancão, SA (além de outras matérias também muito distantes da figura da permuta, a saber: desrespeito do POCAL na contratação de pessoal no regime da prestação de serviços; desrespeito do POCAL na celebração de acordos com o Centro Alegria no Trabalho e falta de publicitação das transferências – subsídios – efetuadas).*
21. *Ou seja, da Recomendação em si, mesmo generalizando, não se deduz – ou, pelo menos, os signatários não deduziram – que a permuta em causa e respetivo aditamento também estivessem abrangidos por tal Recomendação.*



Tribunal de Contas

22. *Ou seja, é a primeira vez que o Tribunal de Contas censura os signatários pela prática de infrações como as que ora estão em causa.*

23. *Deste modo, pelas razões sumariamente enunciadas, requer-se que a eventual responsabilidade de todos os signatários seja devidamente relevada, nos termos do nº 8 do art. 65º da LOPTC, por se entender verificarem-se os pressupostos aí referidos.*

24. *Por último, os signatários (como presidente e como vereadores em permanência ou não) gostariam de sublinhar e repetir que sempre procuraram cumprir rigorosamente o que legalmente está estabelecido, nomeadamente no que respeita ao Tribunal de Contas, e que também por isso lamentam profundamente não se terem apercebido de que em tal situação era necessária a fiscalização prévia do Tribunal e a intervenção da Assembleia Municipal (...).*

VI. Apreciação

Em relação à factualidade integradora das duas infrações indiciadas – não submissão de contrato a fiscalização prévia do Tribunal de Contas e ausência de deliberação autorizatória da assembleia municipal – começa-se por realçar que a mesma não é contraditada pelos alegantes.

Realce-se também o facto de, a final, nas alegações, estar implicitamente reconhecido que, no caso do aditamento ao contrato de permuta em causa, “(...) *era necessária a fiscalização prévia do Tribunal e a intervenção da Assembleia Municipal (...)*”.

Entretanto, quanto à falta de submissão a fiscalização prévia do Tribunal de Contas do aditamento ao contrato de permuta de que se trata, que, recorde-se, é imputada exclusivamente à ex- Presidente da Câmara Municipal de Vila Franca de Xira, Maria da Luz Gameiro Beja Ferreira Rosinha⁴⁴, é apresentada justificação⁴⁵ que, essencialmente, radica na convicção de tal não ser necessário por o contrato não implicar qualquer encargo financeiro para o município, na perspetiva da existência de uma identidade de valores dos

⁴⁴ Note-se, no entanto, que no documento onde está expresso o contraditório a alegação relativa à matéria da fiscalização prévia é também assumida pelos outros membros da Câmara Municipal de Vila Franca de Xira, que lhe são alheios, enquanto indiciados responsáveis, no âmbito do presente processo. Contudo, dada a irrelevância substantiva de tal assunção não será a mesma considerada neste relatório.

⁴⁵ Refira-se que a justificação apresentada reporta diretamente ao contrato de permuta na sua versão originária. Porém, como se expressa nas alegações, o aditamento aqui em apreço “(...) *Pelas mesmas razões não foi submetido à fiscalização prévia do Tribunal de Contas (...)*”.



Tribunal de Contas

bens permutados. Acrescenta-se, ainda, que a questão da sujeição, *in casu*, a fiscalização prévia do Tribunal de Contas nem sequer se colocou, tendo aquela convicção surgido naturalmente, de forma empírica, e acobertada, também, pela ausência de qualquer alerta dos serviços camarários para a necessidade daquela fiscalização, referindo-se, por outro lado, o desconhecimento de eventual celebração anterior de qualquer contrato de permuta, no âmbito do Município de Vila Franca de Xira.

Quanto ao argumento que invoca ausência de encargo financeiro para o Município de Vila Franca de Xira – argumento recorrente⁴⁶, aliás, já afastado no relato da auditoria – diga-se que o mesmo não colhe, à luz da definição de despesa pública expressa pelo Prof. Sousa Franco⁴⁷, segundo a qual ela consiste no “(...) *gasto de dinheiro ou no dispêndio de bens por parte de entes públicos para criarem ou adquirirem bens ou prestarem serviços suscetíveis de satisfazerem necessidades públicas (...)*”.

Acrescente-se que a invocada circunstância de, *in casu*, a permuta ter envolvido bens de valor equivalente não afasta a existência de despesa pública, na medida em que, ainda assim, permanece como seu substrato um *dispêndio de bens* da autarquia, bem como os restantes elementos caracterizadores do conceito de despesa pública, acima referidos.

Ademais, diga-se que é próprio dos negócios jurídicos bilaterais, como são os contratos, cada uma das partes representar a existência de uma equivalência dos valores em presença, reciprocamente, dispendidos, sem a qual, certamente, não efetuariam o negócio, pelo que, nesta perspetiva, a invocada identidade de valores nem sequer constitui um elemento especial a considerar no caso vertente.

Por outro lado, nem o voluntarismo subjacente ao entendimento que é manifestado a propósito da sujeição a fiscalização prévia do aditamento ao contrato de permuta em causa, nem a ausência de informação por parte dos serviços camarários que, neste domínio, lhe é associada, nem, ainda, a novidade de celebração daquela tipologia contratual revelam, na envolvente circunstancial em que são invocados, suscetibilidade de contribuir, com razoabilidade, para afastar a ilegalidade do comportamento adotado.

⁴⁶ Já utilizado no ofício do município n° 5568, de 26 de julho de 2013, remetido em resposta ao ofício da Direção-Geral do Tribunal de Contas com a referência DECOP/UAT.2/3007/2013, de 17 de julho.

⁴⁷ *In Finanças Públicas e Direito Financeiro, vol. I, pags. 297 e ss.*



Tribunal de Contas

Tais argumentos, quando muito, são, eventualmente, suscetíveis de influir na apreciação da culpa e, conseqüentemente, na formulação de um juízo de responsabilização pela prática de infração financeira.

Já quanto à ausência de intervenção da Assembleia Municipal de Vila Franca de Xira no processo autorizatório da celebração do aditamento ao contrato de permuta em apreço, começam os alegantes por referir a manutenção, *grosso modo*, da área total dos lotes permutados, bem como uma redução do valor dos lotes dados pelo município, em relação ao apurado na formulação originária do contrato de permuta.

Referem, ainda, como consequência do aditamento, uma redução, que qualificam de considerável e sem qualquer benefício para o particular outorgante, dos fogos que se previam ser construídos.

No contexto daquelas reduções, invoca-se o princípio “*Quem pode o mais pode o menos*”, aliado a uma atuação de boa-fé e à ausência de qualquer alerta dos serviços camarários para a necessidade de nova intervenção do órgão deliberativo do município, para justificar como mero lapso de entendimento, não intencional, o comportamento faltoso.

Ou seja, das alegações, assim, produzidas, a propósito da falta de intervenção da Assembleia Municipal de Vila Franca de Xira no processo relativo ao aditamento ao contrato de permuta em causa releva que, a final, tal falta é assumida como resultado de um mero lapso de entendimento.

Diga-se, porém, que a representação errónea dos indiciados responsáveis não é, só por si, suscetível de afastar, também neste particular, a ilegalidade do comportamento adotado, tanto mais que o único argumentário apresentado e que antecedeu a manifestação do reconhecimento de um lapso de entendimento, se queda pela invocação de diferenças, em aspetos meramente quantitativos, entre o contrato de permuta originário e o aditamento que se lhe seguiu e, alegadamente, favoráveis ao município. Contudo, como se alcança do processo, as diferenças entre um e outro daqueles instrumentos são mais abrangentes, envolvendo, também, aspetos qualitativos⁴⁸. De tal sorte, que o objeto da permuta, ainda

⁴⁸ Basta atentar na circunstância de o aditamento envolver um processo de substituição de prédios anteriormente permutados, no contexto da suspensão de um plano de pormenor, a que se seguiu um processo de novo loteamento e que a substituição efetivada implicou a supressão da permuta de lotes de terreno aprovados para determinada finalidade, passando nela a ficar integrados lotes com finalidade diferente (de que, exemplarmente, se destaca a supressão dos designados lotes 328 a 337, 338 a 341 e 358 a



Tribunal de Contas

que de modo parcial, passou a ser outro. E foi sobre estoutro que não houve pronúncia da Assembleia Municipal de Vila Franca de Xira.

Pronunciam-se, ainda, os indiciados responsáveis, em matéria de imputação de responsabilidade financeira, alegando, por um lado, não ter existido nas situações em apreço qualquer intenção, propósito, dolo, ou sequer consciência da prática das faltas apontadas e da inerente violação da lei e rejeitando, por outro lado, a abrangência do contrato de que aqui se trata na recomendação formulada pelo Tribunal de Contas, no âmbito do Relatório de Auditoria nº 7/2006⁴⁹.

Quanto a estas alegações, refira-se que a ausência de intencionalidade no comportamento faltoso, objetivamente, não afasta as realidades fácticas, *in casu*, de falta de submissão do aditamento em causa a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, bem como de falta de anuência da Assembleia Municipal de Vila Franca de Xira para a celebração do mesmo aditamento.

Refira-se, ainda, no contexto das mesmas alegações, que a parte relevante da invocada recomendação, no que para a presente auditoria interessa [parte VI, ponto 141, alínea c)], é, expressamente, dirigida à Câmara Municipal de Vila Franca de Xira e visa a necessidade de observância das regras de sujeição de determinados atos e contratos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, afigurando-se, como é natural, que tal ponto da recomendação é genérica, no sentido de que a sua incidência abrange qualquer tipologia contratual. Logo, sem exclusão do contrato de permuta.

Revela-se assim que, não obstante a argumentação aduzida no contraditório, a outorga do aditamento ao contrato de permuta, em 26 de agosto de 2011, sem a prévia autorização da Assembleia Municipal de Vila Franca de Xira, em violação do disposto na alínea i) do nº 2 do artigo 53º da Lei nº 169/99, de 18 de setembro, republicada em anexo à Lei nº 5-A/2002, de 11 de janeiro, bem como a sua execução, sem submissão a fiscalização prévia

361, bem como o lote A, cuja finalidade era, em relação ao primeiro conjunto, a construção de edifícios de habitação coletiva e, no que respeita ao último lote, uma construção comercial, tendo sido criados, em substituição de tais lotes, outros 13 lotes, cujo destino passou a ser a construção de moradias unifamiliares).

⁴⁹ Note-se que a recomendação em causa foi referida no relato da auditoria, a propósito, tão somente, da não submissão do aditamento ao contrato de permuta a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, enquanto ilegalidade imputável, apenas, à ex-Presidente da Câmara Municipal de Vila Franca de Xira. Por isso, neste particular, não faz sentido a pronúncia dos restantes indiciados.

Vide, a este propósito, a nota de rodapé nº 44.



Tribunal de Contas

e pertinente pronúncia do Tribunal de Contas e, por isso, com violação do nº 1 do artigo 45º da LOPTC, consubstanciam, no primeiro caso, a prática da infração financeira prevista e punida na alínea b) do nº 1 e no nº 2 do artigo 65º da LOPTC e, no segundo caso, a prática da infração financeira prevista e punida na alínea h) do nº 1 e no nº 2 do artigo 65º daquela mesma lei, sendo responsáveis, quanto à primeira das aludidas infrações, os membros da Câmara Municipal de Vila Franca de Xira, Maria da Luz Gameiro Beja Ferreira Rosinha, Bernardino José Gonçalves Lima, Francisco do Vale Antunes, Maria da Conceição Pereira Gomes dos Santos, Helena Margarida Mendes Pereira de Jesus, João Manuel Correia Pires de Carvalho, Rui Ribeiro Rei, Fernando Paulo Ferreira, Ana Lúcia Alves Cardoso e Nuno Miguel Marques Libório, e quanto à segunda das referidas infrações, a ex-Presidente da Câmara Municipal de Vila Franca de Xira, Maria da Luz Gameiro Beja Ferreira Rosinha.

VII. Parecer do Ministério Público

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, à luz dos n.ºs 4 e 5 do artigo 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, e do artigo 73º do Regulamento Geral do Tribunal de Contas, republicado em anexo à Resolução nº 13/2010, publicada na 2ª série do Diário da República, de 17 de maio de 2010, foi emitido parecer, em 7 de abril de 2015, no qual, por um lado, é manifestada dúvida quanto à sujeição a fiscalização prévia do aditamento ao contrato de permuta de que se trata e, por outro lado, opina-se no sentido do afastamento da ilegalidade decorrente da falta de intervenção da Assembleia Municipal de Vila Franca de Xira no processo autorizatório do mesmo aditamento, no pressuposto de que a este esteve subjacente, apenas, uma operação urbanística, imposta por razões de legalidade e visando uma compatibilização com o objeto da permuta inicial, operação aquela que é referida como sendo da exclusiva competência da Câmara Municipal de Vila Franca de Xira.

A final, e invocando-se a necessidade de proceder a uma análise detalhada da documentação recolhida nos autos, na perspetiva do princípio da individualização da culpa, o Ministério Público reserva a sua posição final para a fase posterior à aprovação do relatório.



Tribunal de Contas

VIII. Conclusões

- a) No âmbito de um processo destinado à aquisição de um terreno pelo Município de Vila Franca de Xira, com vista à construção de um novo hospital, aquela edilidade celebrou um contrato de permuta com Filipe Borba Andrade e Sousa, envolvendo terrenos valorizados em € 2.000.000,00, em relação a cada um dos permutantes, cuja escritura pública, antecedida de deliberações, de 28 de novembro de 2003, do Município de Vila Franca de Xira e da Assembleia Municipal de Vila Franca de Xira, foi outorgada em 9 de dezembro de 2003.
- b) Envolvendo tal permuta despesa pública e atento, por um lado, o respetivo valor e, por outro lado, que o contrato de permuta, para além de obrigacional é real *quoad effectum*, devia o mesmo ter sido antecedido de pertinente minuta, que estava sujeita a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, nos termos das disposições conjugadas dos artigos 46º, nº 1, alíneas b) e c), 45º, nº 1 e 48º, da LOPTC, e tendo em consideração, quanto a este último normativo, o artigo 74º da Lei nº 32-B/2002, de 30 de dezembro.
- c) Assim não sucedeu, porém, tendo apenas sido celebrada a referida escritura pública, com produção total de efeitos na data da respetiva outorga e sem submissão à fiscalização prévia do Tribunal de Contas.
- d) Ora, a globalidade de produção de efeitos de um contrato sem o visto do Tribunal de Contas, em desrespeito pelo disposto no nº 1 do artigo 45º da LOPTC, era suscetível de constituir, naquela data, infração financeira sancionatória, prevista e punida na alínea b) do nº 1 e no nº 2 do artigo 65º, daquela mesma lei.
- e) No entanto, considerando que a data de tal eventual infração financeira corresponde ao dia 9 de dezembro de 2003, verificou-se, no dia 9 de dezembro de 2008, a prescrição do correspondente eventual procedimento por responsabilidade financeira sancionatória, face ao disposto na segunda parte do nº 1 e na primeira parte do nº 2, do artigo 70º da citada LOPTC, republicada em anexo à Lei nº 48/2006, de 29 de agosto.
- f) Entretanto, em 26 de agosto de 2011, os já referidos outorgantes celebraram um aditamento à aludida escritura de permuta, datada de 9 de dezembro de 2003, por via da qual o objeto material desta foi, parcialmente, alterado.



Tribunal de Contas

- g)** A celebração de tal aditamento, atento o valor pecuniário em que foi contextualizado, estava sujeita à autorização prevista na alínea i) do n.º 2 do artigo 53º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, republicada em anexo à Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro⁵⁰, a qual, contudo, não foi deliberada pela Assembleia Municipal de Vila Franca de Xira.
- h)** A ausência da referida autorização afetou as deliberações da Câmara Municipal de Vila Franca de Xira sobre a alteração do objeto da permuta em causa, tomadas nas reuniões ordinárias de 16 de junho de 2010 e de 30 de junho de 2010, ferindo-as do vício de incompetência relativa, o qual, tendo-se transmitido ao correspondente aditamento, gerou a anulabilidade do mesmo, à luz do disposto no artigo 135º do Código do Procedimento Administrativo⁵¹.
- i)** Esta atuação é suscetível de constituir infração financeira sancionatória, prevista e punida na alínea b) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 65.º, da citada LOPTC, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.
- j)** A responsabilidade financeira sancionatória correspondente àquela infração recai sobre os membros da Câmara Municipal de Vila Franca de Xira, já identificados no ponto IV, do presente relatório.
- k)** Para além do que antecede e atento, por um lado, o valor do aditamento e, por outro lado, que o mesmo é, para além de obrigacional, real *quoad effectum* – tal como o contrato de permuta que lhe subjaz – verifica-se que ele também devia ter sido antecedido de pertinente minuta e que esta devia, igualmente, ter sido submetida a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, nos termos das disposições conjugadas dos artigos 46º, n.ºs 1, alíneas b) e c), e 2, 45º, n.º 1 e 48º, da LOPTC, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, e tendo em consideração, quanto àquele último artigo, o artigo 152º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro.
- l)** Verifica-se, contudo, que o aditamento em apreço não foi submetido a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, tendo sido integralmente executado sem o visto do mesmo, com desrespeito do disposto no artigo 45º, n.º 1, da LOPTC.

⁵⁰ Vide nota de rodapé n.º 37.

⁵¹ Vide nota de rodapé n.º 42.



Tribunal de Contas

- m) Por conseguinte, ocorreu uma situação suscetível de constituir infração financeira sancionatória, prevista e punida na alínea h) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 65.º, da citada LOPTC, na redação dada pela Lei nº 48/2006, de 29 de agosto.
- n) A responsabilidade financeira sancionatória correspondente à infração referida na alínea anterior recai sobre a ex-Presidente da Câmara Municipal de Vila Franca de Xira, já identificada no ponto IV, do presente relatório.
- o) Tendo por referência a necessidade de observância das regras relativas à fiscalização prévia, foi encontrado um registo de recomendação do Tribunal de Contas, dirigido ao Município de Vila Franca de Xira, sob a presidência da mesma indiciada a que se refere a alínea anterior.
- p) As apontadas infrações são sancionáveis com multa, cada uma delas, em montante a fixar pelo Tribunal de Contas, de entre os limites estabelecidos nos nºs 2 a 4 do artigo 65º, da supracitada LOPTC.
- q) Cada uma das multas a aplicar aos indiciados responsáveis tem como limite mínimo o montante correspondente a 15 UC (€ 1.530,00) e como limite máximo o montante correspondente a 150 UC (€ 15.300,00).
- r) Em relação ao parecer do Ministério Público e pelo que concerne à dúvida manifestada quanto à sujeição a fiscalização prévia do aditamento, realça-se, por um lado, que por via dele o objeto material da permuta foi parcialmente alterado e, por outro lado, que, ilegalmente, o Município de Vila Franca de Xira não submeteu a fiscalização prévia o contrato de permuta inicial.

Já quanto à ilegalidade decorrente da falta de intervenção da Assembleia Municipal de Vila Franca de Xira no processo autorizatório do mesmo aditamento – cuja verificação é afastada no parecer – realça-se que, subjacente àquele instrumento contratual não está, apenas, uma operação urbanística, da exclusiva competência do órgão executivo do município, mas também uma substituição qualitativa de alguns lotes de terreno, inicialmente permutados, por outros que passaram a integrar o objeto contratual.



Tribunal de Contas

IX. Decisão

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

1. Aprovar o presente Relatório que evidencia ilegalidade na autorização e na execução financeira de contrato e identifica os responsáveis no ponto IV;
2. Recomendar ao Município de Vila Franca de Xira o cumprimento rigoroso dos normativos legais relativos:
 - À remessa para fiscalização prévia do Tribunal de Contas de todos os atos e contratos abrangidos na previsão do artigo 46º, em conjugação com os artigos 47º e 48º da LOPTC.
 - Ao impedimento de produção de efeitos dos atos e contratos, nos termos da previsão do artigo 45º da LOPTC.
 - À autorização dos contratos públicos, designadamente, o artigo 25º, nº 1, alínea i), do Anexo I à Lei nº 75/2013, de 12 de setembro.
3. Fixar os emolumentos devidos pelo Município de Vila Franca de Xira em € 137,31, ao abrigo do estatuído no artigo 18º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, alterado pelas Leis n.º 139/99, de 28 de agosto, e 3-B/2000, de 4 de abril;
4. Remeter cópia do Relatório:
 - a) Ao Presidente da Câmara Municipal de Vila Franca de Xira, Alberto Simões Maia Mesquita;
 - b) Aos restantes indiciados responsáveis a quem foi notificado o relato, Maria da Luz Gameiro Beja Ferreira Rosinha, Bernardino José Gonçalves Lima, Francisco do Vale Antunes, Maria da Conceição Pereira Gomes dos Santos, Helena Margarida Mendes Pereira de Jesus, João Manuel Correia Pires de Carvalho, Rui Ribeiro Rei, Fernando Paulo Ferreira, Ana Lúcia Alves Cardoso e Nuno Miguel Marques Libório;
 - c) Ao Juiz Conselheiro da 2.ª Secção responsável pela área de responsabilidade VIII – Autarquias Locais;
5. Remeter o processo ao Ministério Público nos termos do n.º 1 do art.º 57.º e da alínea d) do nº 2 do artigo 77º, da LOPTC;



Tribunal de Contas

6. Após as notificações e comunicações necessárias, divulgar o Relatório na página da Internet do Tribunal de Contas.

Lisboa, 28 abril de 2015

OS JUIZES CONSELHEIROS

José Mouraz Lopes - Relator

Helena Abreu Lopes

João Figueiredo



ANEXO



Tribunal de Contas

QUADRO DE EVENTUAIS INFRAÇÕES GERADORAS DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

Item do relatório	Factos	Normas violadas	Tipo de responsabilidade	Responsáveis
III, b.1	Execução de contrato sem submissão do mesmo a fiscalização prévia do Tribunal de Contas	Artigos 46º, nº 1, alíneas b) e c) e 45º, nº 1, da LOPTC	Sancionatória , nos termos da alínea h) do nº 1 do artigo 65º da LOPTC	Maria da Luz Gameiro Beja Ferreira Rosinha, ex-Presidente da Câmara Municipal de Vila Franca de Xira
III, b.2	Falta de autorização da Assembleia Municipal de Vila Franca de Xira para a celebração de contrato pela Câmara Municipal de Vila Franca de Xira	Artigo 53º, nº 2, alínea i), da Lei nº 169/99, de 18 de setembro, republicada em anexo à Lei nº 5-A/2002, de 11 de janeiro	Sancionatória , nos termos da alínea b) do nº 1 do artigo 65º da LOPTC	Maria da Luz Gameiro Beja Ferreira Rosinha, ex-Presidente da Câmara Municipal de Vila Franca de Xira; Alberto Simões Maia Mesquita, Bernardino José Gonçalves Lima, Francisco do Vale Antunes, Maria da Conceição Pereira Gomes dos Santos, Helena Margarida Mendes Pereira de Jesus, ex-Vereadores da Câmara Municipal de Vila Franca de Xira; e João Manuel Correia Pires de Carvalho, Rui Ribeiro Rei, Fernando Paulo Ferreira, Ana Lúcia Alves Cardoso e Nuno Miguel Marques Libório, Vereadores da Câmara Municipal de Vila Franca de Xira



FICHA TÉCNICA

Equipa Técnica	Categoria	Serviço
<i>Coordenação</i> Ana Luísa Nunes Helena Santos	 Auditora-Coordenadora Auditora-Chefe	 DCPC DCC
<i>Técnico</i> José Guerreiro	 Técnico Superior (jurista)	 DCC