

# Apuramento de Responsabilidade Financeira

RELATÓRIO N.º 7/2019 - ARF

1.ª SECÇÃO



**T**  
**C** TRIBUNAL DE  
CONTAS



**PROCESSO N.º 2/2019 – ARF/1.ª Secção**

**APURAMENTO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA**

**Minuta de Escritura de Compra e Venda de Imóvel sito na freguesia de Chafé -  
Zona Industrial de Viana do Castelo, fase I, outorgada pelo Município de  
Viana do Castelo**

**(Processo de Fiscalização Prévia n.º 1314/2018)**

**LISBOA**

**2019**



ÍNDICE

<i>I.</i>	<i>INTRODUÇÃO</i>	<i>4</i>
<i>II.</i>	<i>OBJETIVOS E METODOLOGIA</i>	<i>5</i>
<i>III.</i>	<i>FACTUALIDADE APURADA</i>	<i>5</i>
<i>IV.</i>	<i>NORMAS LEGAIS APLICÁVEIS/CARACTERIZAÇÃO DAS EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS</i>	<i>7</i>
<i>V.</i>	<i>IDENTIFICAÇÃO NOMINAL E FUNCIONAL DO EVENTUAL RESPONSÁVEL</i>	<i>11</i>
<i>VI.</i>	<i>JUSTIFICAÇÕES / ALEGAÇÕES APRESENTADAS NO ÂMBITO DO EXERCÍCIO DO DIREITO DE CONTRADITÓRIO</i>	<i>12</i>
<i>VII.</i>	<i>APRECIÇÃO</i>	<i>14</i>
<i>VIII.</i>	<i>RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA</i>	<i>16</i>
<i>IX.</i>	<i>PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO</i>	<i>17</i>
<i>X.</i>	<i>CONCLUSÕES</i>	<i>17</i>
<i>XI.</i>	<i>DECISÃO</i>	<i>18</i>
	<i>FICHA TÉCNICA</i>	<i>20</i>

## I. INTRODUÇÃO

1. Em 15.05.2018, o Município de Viana do Castelo (MdVC) remeteu, para efeitos de fiscalização prévia do Tribunal de Contas (TdC), o contrato-promessa de compra e venda de um prédio urbano, sito na freguesia de Chafé - Zona Industrial de Viana do Castelo, I Fase, outorgado em 14.05.2018, no montante de 650.000,00 €, com A...<sup>1</sup>.
2. Na sequência do seu envio para fiscalização deste Tribunal<sup>2</sup> foi, por decisão<sup>3</sup> proferida em sessão diária de visto da 1.<sup>a</sup> Secção, de 29.06.2018, decidido visar o referido contrato-promessa.
3. Em 12.07.2018, o MVC enviou o ofício n.º 43, com o seguinte teor *“Para os devidos efeitos, junto remeto a V. Exa a escritura de compra de um prédio urbano, celebrado com B... e C..., cuja minuta de contrato foi visada por esse Venerando Tribunal no dia 29 de junho do ano corrente, a que se refere o processo de visto n.º 1314/2018”*<sup>4</sup>.
4. Em anexo ao ofício, foi remetida cópia autenticada da escritura de compra do prédio urbano, lavrada em 10.07.2018, no Notariado Privativo da Câmara Municipal de Viana do Castelo.
5. Em 23.08.2018, foi elaborada a Informação n.º 8/2018 – UAT 2, dando conta ao Tribunal da não remessa da minuta de escritura de compra e venda para efeitos de fiscalização prévia, conforme exigido pela alínea c) do n.º 1 do art.º 46.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)<sup>5</sup>, uma vez que se previam pagamentos no ato da assinatura da escritura.
6. Por despacho judicial de 23.08.2018, foi determinado o envio desta documentação para o Departamento de Fiscalização Concomitante, para efeitos de apuramento de eventuais responsabilidades financeiras.

---

<sup>1</sup> Procuradora de B... e C..., conforme procuração notarial lavrada em 21.03.2018.

<sup>2</sup> Que determinou a abertura do Processo n.º 1314/2018.

<sup>3</sup> Decisão n.º 671/2018.

<sup>4</sup> Note-se que o documento remetido para fiscalização prévia e visado pelo TdC foi o contrato-promessa de compra e venda.

<sup>5</sup> Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, 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, Lei n.º 20/2015, de 9 de março (que também a republicou), e ainda pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro.

## II. OBJETIVOS E METODOLOGIA

O objetivo da presente ação<sup>6</sup> consiste no apuramento de eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias relativas ao eventual pagamento (parcial) pela compra e venda do imóvel, no ato da escritura, sem que a respetiva minuta tivesse sido apreciada pelo Tribunal, em sede de fiscalização prévia.

O estudo da situação em apreço consubstanciou-se na documentação e esclarecimentos remetidos em sede de fiscalização prévia<sup>7</sup> e no âmbito de fiscalização concomitante<sup>8</sup> deste Tribunal.

Elaborado o relato, foi o mesmo, em cumprimento de despacho judicial de 08.05.2019, e para cumprimento do disposto no artigo 13.º da LOPTC, notificado ao atual Presidente do MdVC, D...<sup>9</sup>.

O Presidente do MdVC, notificado nos termos dos n.ºs 1 e 2 do citado artigo 13.º, apresentou alegações através do ofício n.º 45, de 20.05.2019. Tais alegações foram rececionadas na Direção-Geral do Tribunal de Contas dentro do prazo fixado e foram tomadas em consideração na elaboração do presente relatório<sup>10</sup>, encontrando-se nele sumariadas ou transcritas, sempre que tal se haja revelado pertinente.

## III. FACTUALIDADE APURADA

1. Em 15.05.2018, o MdVC enviou para efeitos de fiscalização prévia, um contrato-promessa de compra e venda de um prédio urbano sito na freguesia de Chafé - Zona Industrial de Viana do Castelo - I.ª fase, outorgado em 14.05.2018, com A..., na qualidade de procuradora de B... e C....
2. Este negócio que foi acordado entre as partes, pelo valor de 650.000,00 €, tinha sido aprovado em reunião camarária, de 29.03.2018, e da Assembleia Municipal, de 20.04.2018.

---

<sup>6</sup> Doravante também designada por ARF.

<sup>7</sup> Ofícios n.ºs 31 e 38, de 15.05.2018 e 18.06.2018, respetivamente.

<sup>8</sup> Ofício n.º 19, de 13.02.2019.

<sup>9</sup> Ofício da Direção-Geral do Tribunal de Contas n.º 14456/2019, de 09.05.2019.

<sup>10</sup> Digitalizadas em anexo II ao relatório.

3. No referido contrato-promessa de compra e venda constavam, para além da identificação dos outorgantes e do prédio a transacionar, pelo montante de 650.000,00 €, as condições de pagamento. Assim:
  - Após o visto do Tribunal de Contas, a título de sinal, 250.000,00 €;
  - A 2.<sup>a</sup> prestação, no valor de 225.000,00 €, até 31.07.2018;
  - A 3.<sup>a</sup> e última prestação, no valor de 175.000,00 €, com a assinatura da escritura, *“que deverá ser celebrada impreterivelmente até ao dia 15 de outubro de 2018”*.
4. O contrato-promessa foi visado em sessão diária de visto da 1.<sup>a</sup> Secção deste Tribunal, de 29.06.2018.
5. Em 12.07.2018, o MVC enviou o ofício n.º 43, com o seguinte teor *“Para os devidos efeitos, junto remeto a V. Exa a escritura de compra de um prédio urbano, celebrado com B... e C..., cuja minuta de contrato foi visada por esse Venerando Tribunal no dia 29 de junho do ano corrente, a que se refere o processo de visto n.º 1314/2018”*.
6. Em anexo a este ofício, foi remetida cópia autenticada da escritura de compra e venda do referido prédio urbano, outorgada em 10.07.2018, no notariado privativo da Câmara Municipal.
7. Nesta sequência e em sede de fiscalização prévia, foi o MVC notificado, através de Mensagem Fax n.º 20292/2018, de 16.07.2018, para que esclarecesse se, para além do contrato-promessa que tinha sido visado pelo Tribunal no âmbito do processo de visto n.º 1314/2018, foi remetida para fiscalização prévia, a minuta de escritura de compra e venda, nos termos da alínea c) do n.º 1 do art.º 46.º da LOPTC.
8. Em resposta, o Município informou que *“a minuta de escritura pública (que titula o ato prometido), não foi submetida a “Visto” prévio do Tribunal de Contas, porquanto entendemos que contendo o contrato visado todos os elementos essenciais do contrato definitivo, seria assim desnecessário submeter novamente a visto a minuta deste, que mais não é que a transcrição da minuta “visada” (do contrato promessa)”*.

Acrescentou, ainda que *“Este procedimento já foi seguido por esta Câmara Municipal, em situações idênticas, sem qualquer oposição ou reparo do Tribunal de Contas”*.

9. De acordo com a escritura de compra do imóvel, com o valor de 650.000,00 €, celebrada em 10.07.2018, as condições de pagamento do preço especificadas no contrato-promessa foram alteradas e passaram a ser:

- Pagamento, no ato da escritura, da importância de 250.000,00 €;
- Até 31.08.2018, pagamento do valor remanescente, de 400.000,00 €.

10. No que respeita à execução (financeira) da escritura em apreço, apurou-se que tinham sido efetivamente pagos os seguintes valores:

Ordem de Pagamento	Data	Montante (€)	Meio de pagamento e data	Autorização dos pagamentos
n.º 5564	09.07.2018	250.000,00	Cheque n.º 3456367815/BPI, de 10.07.2018	Presidente da Câmara Municipal de Viana do Castelo, D...
n.º 6470	16.08.2018	400.000,00	Cheque n.º 5611822166/CGD, de 22.08.2018	

11. Conforme consta do quadro supra, os pagamentos foram autorizados pelo Presidente da Câmara de Viana do Castelo, D..., e de acordo com o informado no ofício n.º 19, de 13.02.2019, estes atos autorizatórios não foram precedidos de quaisquer informações ou pareceres, por tal não se ter considerado necessário.

#### IV. NORMAS LEGAIS APLICÁVEIS/CARACTERIZAÇÃO DAS EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS

##### *Da sujeição a fiscalização prévia do TC*

1. De acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 1.º, na alínea c) do n.º 1 do artigo 2.º e na alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º da LOPTC, os atos/contratos de qualquer natureza, praticados por autarquias locais, que sejam geradores de despesa, encontram-se sujeitos a fiscalização prévia do TdC.
2. No conjunto dos atos/contratos sujeitos a fiscalização prévia do TdC e identificados no artigo 46.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC, incluem-se os contratos de aquisição de bens imóveis que impliquem despesa e quando reduzidos a escrito<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Cfr. Alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC, nos termos da qual estão sujeitos a fiscalização prévia “Os contratos de obras públicas, aquisição de bens e serviços, bem como outras aquisições patrimoniais que impliquem despesa nos termos do artigo 48.º, quando reduzidos a escrito por força da lei”.

3. Para este efeito importa, ainda, atender que o montante a considerar para a sujeição dos atos/contratos a fiscalização prévia do TdC, na data dos factos, era de 350.000,00 €<sup>12</sup>, correspondendo ao valor individualizado de cada ato/contrato ou ao valor global dos atos/contratos que “*estejam ou aparentem estar relacionados entre si*”, como se preceitua no artigo 48.º da LOPTC.

4. O documento a submeter a fiscalização prévia é que pode variar consoante se prevejam pagamentos na data da outorga do contrato ou não.

No caso de deverem ser efetuados pagamentos na data da celebração do contrato, é a respetiva minuta que deve ser submetida a fiscalização prévia, atento o disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC.

Assim, caso seja celebrado contrato-promessa de aquisição de imóveis e se estabeleçam pagamentos no ato da sua outorga (em regra, a título de sinal), o Município deve enviar a minuta desse contrato promessa para fiscalização prévia do TdC.

Acresce referir que, posteriormente, também o contrato definitivo de compra e venda de imóveis está sujeito à fiscalização prévia deste Tribunal. Igualmente, se se previrem pagamentos no ato da outorga da escritura, o que está sujeito a visto é também a respetiva minuta.

Em ambos os casos, o título definitivo dos contratos (seja contrato-promessa, seja escritura de compra e venda de imóvel), encontrando-se a respetiva minuta visada, fica isento de fiscalização prévia, como preceitua a alínea b) do n.º 1 do artigo 47.º da LOPTC, não existindo idêntica estatuição legal para os casos em que os contratos prometidos ou suas minutas tenham sido precedidos de contratos-promessa ou suas minutas visados pelo TdC.

#### **Da execução dos atos/contratos antes da (ou sem) pronúncia do TdC em sede de fiscalização prévia**

5. A produção de efeitos financeiros dos contratos sujeitos a fiscalização prévia encontra-se condicionada, desde logo, pelo que dispõe o artigo 45.º, n.º 1, da LOPTC, isto é, que esses atos e

---

<sup>12</sup> Valor estabelecido para o ano de 2018, pelo artigo 165.º, n.º 1, da Lei n.º 114/2017, de 29.12. Para o ano de 2019, o artigo 255.º da Lei n.º 71/2018, de 31.12, veio fixar o mesmo valor de 350.000,00 € para a sujeição a fiscalização prévia dos atos/contratos e o montante de 750.000,00 € para o mesmo efeito, mas quando estejam em causa atos/contratos que estejam ou aparentem estar relacionados entre si.

contratos “(...) podem produzir todos os seus efeitos antes do visto (...) exceto quanto aos pagamentos a que derem causa e sem prejuízo do disposto nos números seguintes (...)”<sup>13</sup>.

6. Logo, quando os encargos dos contratos tenham que ser satisfeitos no ato da sua outorga, situação que, em regra, ocorre nos contratos de compra e venda de imóveis, deve ser remetida para fiscalização prévia, a minuta da escritura de compra e venda.
7. A execução de atos/contratos não enviados para fiscalização prévia do TdC, quando estavam sujeitos a esse tipo de fiscalização ou a sua execução (parcial ou integral) com desrespeito pelo n.º 1 do artigo 45.º da LOPTC, com autorização e efetivação de pagamentos antes da pronúncia do TdC, é suscetível de consubstanciar a prática da infração financeira prevista na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC – “Pela execução de atos ou contratos que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos ou que tenham produzido efeitos em violação do artigo 45.º”.

#### Da imputação da responsabilidade financeira

Em matéria de imputação de responsabilidade financeira sancionatória decorre da lei que a responsabilidade pela prática de infrações financeiras, que é individual e pessoal, recai sobre o agente ou os agentes da ação – artigos 61.º, n.ºs 1 a 4 e 62.º, aplicáveis por força do n.º 3 do artigo 67.º, todos da LOPTC.

No caso dos membros do Governo e dos titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, o regime aplicável, o n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC, determina que esta responsabilidade financeira ocorrerá nos termos e nas condições fixadas no artigo 36.º do Decreto nº 22.257, de 25 de fevereiro de 1933.

Dispõe este art.º 36.º que “São civil e criminalmente responsáveis por todos os atos que praticarem, ordenarem, autorizarem ou sancionarem, referentes a liquidação de receitas, cobranças,

---

<sup>13</sup> O n.º 4 daquele mesmo artigo dispõe que os atos/contratos de valor superior a 950.000,00 € não podem, regra geral, produzir quaisquer efeitos, exceto se forem enquadráveis numa situação de “(...) contratos celebrados na sequência de procedimento de ajuste direto por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante, que não lhe sejam em caso algum imputáveis, e não possam ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos previstos na lei (...)”, como estabelece o n.º 5 daquele mesmo artigo.

*pagamentos, concessões, contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar dano para o Estado:*

*1.º Os Ministros quando não tenham ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adotado resolução diferente;*

*2.º Todas as entidades subordinadas à fiscalização do Tribunal de Contas, quando não tenham sido cumpridos os preceitos legais;*

*3.º Os funcionários que nas suas informações para os Ministros não esclareçam os assuntos da sua competência em harmonia com a lei.”*

Como se vê, à luz do novo regime e numa interpretação literal, os autarcas só respondem financeiramente pelos “(...) atos que praticarem, ordenarem, autorizarem ou sancionarem, referentes a liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões, contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar dano para o Estado» se não tiverem «ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adotado resolução diferente (...)”.

Contudo há que atender a uma interpretação atualizadora do conceito “estações competentes” o que implica reconhecer como “estações” quer organismos ou serviços exteriores à entidade na qual se integra o decisor, quer estruturas (unidades orgânicas) existentes no seio daquela.

Tais instâncias (“estações”) deverão também ser dotadas de habilitação legal ou regulamentar para intervir na fase final do procedimento administrativo que precede a formação do ato decisório (em detrimento de fases anteriores, em que têm lugar atos instrumentais ou preparatórios à decisão final), independentemente de essa intervenção ser obrigatória ou facultativa (isto é, provocada pelo decisor).

Concomitantemente, as “estações” deverão ter competência especializada na matéria que interessa à decisão final ou, por outras palavras, para formular juízos de natureza técnica, jurídica ou científica de forma aprofundada em determinada área do conhecimento (exs., saúde, ordenamento do território) destinados a auxiliar o decisor (esclarecendo-o) sobre as condicionantes a atender na prolação do ato final.

Entretanto, a Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto, que procedeu à sétima alteração à Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (Lei das Finanças Locais), vem mencionar no n.º 1 do artigo 80.º-A que a responsabilidade financeira prevista no n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC “(...) recai sobre os membros do órgão executivo quando estes não tenham ouvido os serviços competentes para informar ou,

*quando esclarecidos por estes em conformidade com as leis, hajam tomado decisão diferente” e, no n.º 2 do mesmo artigo, que essa responsabilidade deve recair nos trabalhadores ou agentes que nas suas informações não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei.*

A propósito, ainda, da responsabilização financeira dos autarcas no exercício de funções, veja-se também a exposição efetuada pelo Presidente do TdC, Vítor Caldeira, na Assembleia da República (Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa), realizada em 01.11.2016, que, na parte relevante, se transcreve:

*“(…) De facto, as autarquias locais, conforme decorre da Constituição, são formas de administração autónoma e, nessa medida, prosseguem funções tipicamente administrativas, não já funções políticas, como os membros do Governo.*

*Deste modo, a câmara municipal é o órgão executivo colegial do município que tem competência originária para o exercício das atribuições municipais, reservando-se para a assembleia municipal, enquanto órgão deliberativo, a competência para decidir sobre as principais matérias da vida autárquica, incluindo os poderes de definição normativa (...).*

*A câmara municipal é, assim o órgão de gestão por excelência do município, dispondo, para o efeito, de poderes de decisão financeira próprios e autónomos nos termos da Lei (artigo 33.º da Lei 75/2013, de 12 de setembro).*

*Na medida em que são titulares de funções de gestão, os executivos municipais, tal como os demais gestores públicos, são responsáveis civil, criminal e financeiramente pelos atos de gestão que praticam.*

*(…)”*

## V. IDENTIFICAÇÃO NOMINAL E FUNCIONAL DO EVENTUAL RESPONSÁVEL

Dispõe o artigo 81.º, n.º 4, da LOPTC que *“Salvo disposição legal em contrário ou delegação de competência, cabe ao dirigente máximo do serviço ou ao presidente do órgão executivo ou de administração o envio dos processos para fiscalização prévia (...).”*

Acresce que, no caso das autarquias locais, dispõe a alínea k) do n.º 1 do artigo 35.º do anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que a competência para enviar atos e contratos para o TdC está atribuída ao Presidente da Câmara Municipal.

Em matéria de imputação de responsabilidade financeira sancionatória, decorre da lei que a responsabilidade pela prática de infrações financeiras no caso, pagamentos antes do visto recai sobre o agente ou os agentes da ação – artigos 61.º, n.ºs 1 a 4 e 62.º, aplicáveis por força do n.º 3 do artigo 67.º, todos da LOPTC.

No caso concreto, na sequência da informação e documentação enviada pelo Município de Viana do Castelo a coberto do ofício n.º 19, de 13.02.2019, o responsável pela autorização dos pagamentos ilegais foi o Presidente da Câmara Municipal, D... (vide ponto 11. do capítulo III deste relatório).

## VI. JUSTIFICAÇÕES/ALEGAÇÕES APRESENTADAS NO ÂMBITO DO EXERCÍCIO DO DIREITO DE CONTRADITÓRIO

### 1. *Em sede de fiscalização prévia*

O Município de Viana do Castelo esclareceu que “(...) a minuta de escritura pública (que titula o ato prometido), não foi submetida a “Visto” prévio do Tribunal de Contas, porquanto entendemos que contendo o contrato visado todos os elementos essenciais do contrato definitivo, seria assim desnecessário submeter a visto a minuta deste, que demais não é que a transcrição da minuta “Visada” (do contrato promessa)”.

### 2. *Em sede de fiscalização concomitante*

Relativamente à não remessa da minuta de escritura para efeitos de visto, o Presidente da Câmara Municipal esclareceu<sup>14</sup>:

“(...)

*Entendemos que, à semelhança de outras situações, o contrato-promessa (que foi objeto de visto prévio) substituiria a minuta da escritura, porquanto aquele continha já todos os elementos essenciais do negócio jurídico.*

*(...) Não foi pedida nenhuma informação ou parecer aos serviços camarários por não se ter considerado necessário”.*

---

<sup>14</sup> Ao abrigo do ofício n.º 19, de 13.02.2019.

Relativamente à alteração da forma de pagamentos que constava no contrato-promessa foi esclarecido que essa alteração se deveu ao facto de:

*“(...) ter surgido um investidor (...) que, para satisfação dos requisitos de candidatura a financiamento, demonstrou ter necessidade de adquirir este mesmo prédio até 30 de julho de 2018.*

*Por tal facto, antecipámos a escritura de compra para 10 de julho de 2018 (de forma a dar tempo para o registo a favor do Município), o que se traduziu no protelamento das duas primeiras prestações e à antecipação da última”*

Acrescentou ainda, que:

*“Entendemos que as condições financeiras acordadas no contrato-promessa e na escritura se equivalem.”*

### **3. Alegações no exercício do princípio do contraditório**

Na sequência da notificação do relato, para efeitos do citado artigo 13.º da LOPTC, o indiciado responsável apresentou alegações<sup>15</sup>, que se sintetizam no seguinte:

- ✚ Aceita as considerações e conclusões do relato de auditoria, tendo já sido dadas instruções aos serviços para que os procedimentos fossem alterados de acordo com o entendimento do Tribunal;
- ✚ Considera que a *“eventual responsabilidade em que possa ter incorrido não lhe possa ser imputada a título de culpa, mas apenas por forma objetiva”*;
- ✚ Os procedimentos conducentes à obtenção do visto *“(...) estão confiados aos Serviços Municipais (consoante os casos, Notário Privativo, Secção de Expropriações e Concursos ou Secção de Aprovisionamento), os quais, por serem procedimentos estritamente técnicos, não recebem qualquer interferência do foro político”*;
- ✚ Não houve nenhuma *“recomendação do Tribunal de Contas para correção da irregularidade do processo auditado”*;

---

<sup>15</sup> Ofício n.º 45, de 20.05.2019.

✚ Esta “ (...) é também, a primeira vez que o Tribunal de Contas emitiu um juízo de censura pela prática desta infração”.

Termina, solicitando ao Tribunal a relevação da responsabilidade pela infração financeira apurada, dado que é seu entendimento estarem reunidos os pressupostos estabelecidos no n.º 9 do art.º 65.º do LOPTC.

## VII. APRECIÇÃO

1. Como já se referiu no capítulo IV deste relatório, nos termos dos artigos 2.º, n.º 1, alínea c), e 5.º, n.º 1, alínea c), da LOPTC, as autarquias locais estão sujeitas à jurisdição e aos poderes de controlo financeiro do Tribunal de Contas.
2. O MVC remeteu para efeitos de fiscalização prévia, o contrato-promessa de compra e venda de um prédio urbano, sito na freguesia de Chafé - Zona Industrial de Viana do Castelo, I Fase, outorgado em 14.05.2018, pelo montante de 650.000,00 €, que foi visado pelo TdC, em 29.06.2018.
3. Posteriormente, em 12.07.2018, o MVC enviou ao TdC “*Para os devidos efeitos*”, a escritura de compra do imóvel lavrada em 10.07.2018, tendo sido efetuado nessa mesma data um pagamento, no montante de 250.000,00 €, correspondente à primeira parcela do preço, sem ter sido remetida a respetiva minuta para fiscalização prévia.
4. A justificação apresentada de que o contrato-promessa substituíra a minuta de escritura, uma vez que continha todos os elementos essenciais do negócio, não é procedente.

Na verdade, não só as condições de pagamento foram alteradas, como a natureza dos contratos é diferente.

O contrato promessa de aquisição de um imóvel titula uma promessa de alguém adquirir e outra promessa de alguém vender esse imóvel, mas, embora com efeitos jurídicos, não transfere a propriedade efetiva do bem.

A aquisição só se concretiza com a outorga do contrato prometido (definitivo) de compra e venda. Só com este contrato ocorre a efetiva aquisição do imóvel, e é este contrato oneroso que está sempre sujeito a visto, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC.

5. Relativamente ao alegado de que os procedimentos processuais estão confiados aos Serviços Municipais, considera-se que não constitui fundamento para afastar a ilicitude verificada, pois o ora respondente é titular de cargo público e, como tal, responsável pela tomada de decisões relativas à aquisição do imóvel e devia respeitar as normas legais aplicáveis<sup>16</sup>.

Como se refere na Sentença n.º 11/2007 – 3.ª Secção, de 10 de julho<sup>17</sup>, *“Quem pratica um ato administrativo, seja como titular de um órgão singular ou de um órgão coletivo, tem a obrigação, como último garante da legalidade administrativa, de se certificar de que estão cumpridas todas as exigências de fundo e de forma para que o ato seja juridicamente perfeito, ou seja destituído de vícios geradores de nulidade, de anulabilidade ou de ineficácia”*.

Assim e na esteira da jurisprudência deste Tribunal<sup>18</sup> *“a própria circunstância de não terem consciência de que estavam a violar disposições legais e a cometer infrações, quando são pessoas investidas no exercício de funções públicas com especiais responsabilidades no domínio da gestão de recursos públicos, sujeitos a uma disciplina jurídica específica, não pode deixar de merecer um juízo de censura”*.

Em síntese, a argumentação supra não afasta a responsabilidade pela prática dos atos ilegais que lhe são imputados, pois, enquanto decisor público e responsável pela contratação pública, deveria ter-se munido de especial cuidado na verificação de todos os formalismos exigíveis nesse âmbito, o que não fez, quando não pediu *“nenhuma informação ou parecer aos serviços camarários por não se ter considerado necessário”* e nem sequer foi aprovada minuta de escritura, uma vez que, como esclarecido, a mesma sendo assinada pelo Presidente dispensava a minuta<sup>19</sup>.

6. Assim, tendo sido autorizado e efetuado o pagamento da quantia de 250.000,00 €, no ato da escritura de compra e venda, e, posteriormente o pagamento do preço restante, 400.000,00 €, sem que a respetiva minuta de escritura (e no caso, nem a respetiva escritura) tivesse sido remetida para fiscalização prévia deste Tribunal e, como tal, sem pronúncia sobre a respetiva legalidade, foi desrespeitado o disposto nos artigos 46.º, n.º 1, alínea c), 48.º e 45.º, n.º 1, da LOPTC.
7. No que concerne à solicitação de relevação da responsabilidade sancionatória, cumpre notar que tal mecanismo, previsto no artigo 65.º, n.º 9, da LOPTC, constitui uma competência de exercício

---

<sup>16</sup> Cfr. Sentença deste Tribunal, n.º 13/2007 – 3.ª Secção, de 20 de novembro *in* [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>17</sup> Sentença n.º 11/2007 – 3.ª Secção, de 10 de julho, pág. 11, *in* [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>18</sup> Cfr. entre outros, o Acórdão n.º 03/2007 – 3.ª S/PL, de 27 de junho, *in* [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>19</sup> Ofício n.º 19, de 13.02.2019.

não vinculativo ou facultativo pelas 1.<sup>a</sup> e 2.<sup>a</sup> Secções do Tribunal de Contas (como resulta do emprego do termo “*podem*”), ainda que se encontrem preenchidos todos os pressupostos exigidos nas três alíneas do seu n.º 9. No caso concreto e no tocante a estes (pressupostos), constata-se que inexistem, em relação ao organismo e ao referido responsável, recomendações e condenações anteriores do TdC por irregularidades/ilegalidades análogas às indicadas no relatório, como exigido nas alíneas b) e c).

Quanto à atuação do responsável, considera-se que a mesma pode ser qualificada como negligente, atendendo ao invocado de que em situações anteriores procedeu do mesmo modo, apesar de, no entanto, não as ter identificado.

## VIII. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

1. Os pagamentos, nos montantes de 250.000,00 € e 400.000,00 €, em 10.07.2018 e 22.08.2018, respetivamente, **sem que a respetiva minuta de escritura relativa à aquisição de um imóvel na importância de 650.000,00 €, tivesse sido previamente remetida para fiscalização prévia deste Tribunal** e, como tal, em desrespeito dos artigos 46.º, n.º 1, al. c), 48.º e 45.º, n.º 1, todos da LOPTC, é suscetível de consubstanciar a prática de infração financeira tipificada na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, uma vez que se está perante “*(...) execução de contratos (...) que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos*”<sup>20</sup> - vide anexo I ao relatório.
2. Em matéria de imputação de responsabilidade financeira sancionatória e como já se referiu, decorre da lei que a responsabilidade pela prática de infrações financeiras, que é individual e pessoal, recai sobre o agente ou os agentes da ação – artigos 61.º, n.º 1, aplicável por força do n.º 3 do artigo 67.º, todos da LOPTC.

No caso concreto, tal responsabilidade é imputável ao Presidente da Câmara Municipal de Viana do Castelo, D..., que autorizou os pagamentos contratuais antes da pronúncia do TdC em sede de fiscalização prévia e sem que tal autorização se encontre ancorada em qualquer informação ou parecer prévio sobre a legalidade desses atos.

---

<sup>20</sup> Negrito nosso.

3. A responsabilidade financeira sancionatória atrás referida, a efetivar através de processo de julgamento de responsabilidades financeiras [cf. artigos 58.º, n.º 3, 79.º, n.º 2, e 89.º, n.º 1, al. a), da LOPTC], é sancionável com multa num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites fixados no n.º 2 do artigo 65.º. A multa para o responsável indiciado tem como limite mínimo o montante correspondente a 25 UC<sup>21</sup> (2.550,00 €) e como limite máximo o montante correspondente a 180 UC (18.360,00 €) a determinar, nos termos dos n.ºs 4 e 5 do mesmo dispositivo legal.

## IX. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, nos termos do n.º 4 do artigo 29.º da LOPTC, do n.º 2 do artigo 110.º e do n.º 1 do artigo 136.º do Regulamento do Tribunal de Contas, publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 33, de 15 de fevereiro de 2018, emitiu aquele magistrado em 21 de junho de 2019, o parecer que se transcreve:

“(…)

2. *A factualidade apurada e descrita do douto projeto de relatório é suscetível de integrar a prática da infração financeira sancionatória prevista, p. e p. na alínea h), do n.º 1, e n.º 2 do artigo 65.º, por violação dos artigos 45.º, n.º 1, 46.º, n.º 1, alínea c), e 48.º, todos da LOPTC.*
3. *Assim sendo, o Ministério Público emite parecer de concordância com o douto projeto de relatório.”*

## X. CONCLUSÕES

1. Em 15.05.2018, o MdVC enviou para efeitos de fiscalização prévia, um contrato-promessa de compra e venda de um prédio urbano sito na freguesia de Chafé - Zona Industrial de Viana do Castelo - I.ª fase, outorgado em 14.05.2018, com A..., na qualidade de procuradora de B... e C....
2. Este negócio que foi acordado entre as partes, pelo valor de 650.000,00 €, tinha sido aprovado em reunião camarária, de 29.03.2018, e da Assembleia Municipal, de 20.04.2018.

---

<sup>21</sup> O valor da UC é de 102 €, desde 20 de abril de 2009, por força da entrada em vigor do Novo Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26 de fevereiro.

3. O contrato-promessa foi visado em sessão diária de visto da 1.<sup>a</sup> Secção deste Tribunal, de 29.06.2018.
4. Em 12.07.2018, o MVC comunicou ao TdC que outorgou a respetiva escritura de compra e venda do imóvel, em 10.07.2018.
5. De acordo com a escritura de compra do imóvel, com o valor de 650.000,00 €, as condições de pagamento do preço especificadas no contrato-promessa foram alteradas, tendo sido feito um pagamento, no ato da escritura, na importância de 250.000,00 € e o restante valor foi pago em 16.08.2018.
6. A efetivação de pagamentos sem pronúncia deste Tribunal sobre a minuta da escritura desrespeita o disposto nos artigos 45.º, n.º 1, 46.º, n.º 1, alínea c), e 48.º, da LOPTC e é 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 do citado diploma legal, a qual a lei comina com aplicação de multa num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites fixados nos n.ºs 2 a 4 da norma legal citada (mínimo - 25 UC - 2.550 € e máximo - 180 UC - 18.360 €), a efetivar através de processo de julgamento de responsabilidade financeira [artigos 58º, n.º 3, 79.º, n.º 2, e 89.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC].
7. O responsável pela prática da infração supra descrita é o Presidente da Câmara Municipal de Viana do Castelo, D... que autorizou os pagamentos ilegais.

## XI. DECISÃO

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

- a) Aprovar o presente relatório que evidencia ilegalidades nos pagamentos efetuados para aquisição de um imóvel e identifica o responsável no ponto V.
- b) Recomendar ao Município de Viana do Castelo o cumprimento rigoroso de todos os normativos legais relativos à sujeição a fiscalização prévia dos atos/contratos sujeitos a este tipo de fiscalização do Tribunal de Contas, observando designadamente o disposto no artigo 46.º, da LOPTC, bem como à não produção de efeitos antes daquela pronúncia do Tribunal de Contas (artigo 45.º da LOPTC).
- c) Fixar os emolumentos devidos pelo Município de Viana do Castelo em € 137,31, ao abrigo do

estatuído no art.º 18.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, o qual foi alterado pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de agosto e 3-B/2000, de 4 de abril;

- d) Remeter cópia do relatório:
- Ao Presidente da Câmara Municipal de Viana do Castelo e indiciado responsável, D...;
  - Ao Juiz Conselheiro da 2.ª Secção responsável pela área de responsabilidade IX – Administração Local e Setor Empresarial Local.
- e) Remeter o processo ao Ministério Público nos termos dos artigos 57.º, n.º 1, e 77.º, n.º 2, alínea d), da LOPTC;
- f) Após as notificações e comunicações necessárias, divulgar o Relatório na página da Internet do Tribunal de Contas.

Lisboa, 10 de julho de 2019

OS JUÍZES CONSELHEIROS

Fernando Silva - Relator

Mário Serrano

Alziro Cardoso



FICHA TÉCNICA

<i>Equipa Técnica</i>	<i>Categoria</i>	<i>Serviço</i>
<i>Coordenação e Supervisão da Equipa</i>  <i>Ana Luísa Nunes</i>  <i>e</i> <i>Helena Santos</i>	<i>Auditora- Coordenadora</i>  <i>Auditora-Chefe</i>	<i>DCPC</i>  <i>DCC</i>
<i>Elisabete Luz</i>	<i>Técnica Verificadora</i>	<i>DCC</i>