

**Processo n.º 1/2011 – Audit. 1.ª S (ARF)**

**RELATÓRIO N.º 5/2012 – 1.ª S**



**Câmara Municipal de São João da Madeira**

**APURAMENTO DE RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS  
NO ÂMBITO DE  
CONTRATO DE COMPRA E VENDA**

**(Processo de fiscalização prévia n.º 1198/2010)**



## ÍNDICE

<b>Capítulo I.....</b>	<b>3</b>
1. Introdução .....	3
2. Metodologia.....	3
<b>Capítulo II .....</b>	<b>4</b>
1. Dos factos apurados .....	4
2. Fundamentação de pagamentos contratuais sem o “visto” do Tribunal de Contas .....	8
3. Identificação nominal e funcional dos eventuais responsáveis pela execução do contrato ..	10
<b>Capítulo III.....</b>	<b>11</b>
1. Regime da fiscalização prévia – do enquadramento legal.....	11
2. Apreciação efetuada no relato .....	13
3. Audição dos responsáveis.....	14
4. Apreciação das alegações .....	20
5. Responsabilidade financeira sancionatória .....	24
<b>Capítulo IV .....</b>	<b>25</b>
Parecer do Ministério Público .....	25
<b>Capítulo V .....</b>	<b>26</b>
Conclusões.....	26
<b>Capítulo VI.....</b>	<b>28</b>
Decisão.....	28
<b>Ficha Técnica.....</b>	<b>29</b>



# Tribunal de Contas

---



# Tribunal de Contas

---

## CAPÍTULO I

### 1. INTRODUÇÃO

Em 01.09.2010, a Câmara Municipal de São João da Madeira (CMSJM) remeteu para efeitos de fiscalização prévia, o “*Contrato de Compra e Venda*” referente à aquisição de imóvel – prédio urbano –, sito na Rua da Fundição, freguesia e concelho de São João da Madeira, pelo preço de 2.100.000,00 €, celebrado em 24.08.2010, com a SANJIMO – *Sociedade Imobiliária, S.A. (SANJIMO)*<sup>1</sup>.

A apreciação do contrato e respetiva documentação foi efetuada, numa fase inicial, no Departamento de Controlo Prévio, que para esse efeito e, no caso concreto da segunda devolução, em cumprimento de despacho judicial, solicitou esclarecimentos e documentos complementares à CMSJM<sup>2</sup>.

Em sessão diária de visto (SDV) de 28.10.2010, foi proferido despacho judicial concedendo o visto ao identificado contrato e ordenando a sua remessa para o Departamento de Controlo Concomitante (DCC) “... *a fim de ser acionado o procedimento relativo à infração financeira sancionatória*”, atenta a existência de indícios de que tinham sido autorizados pagamentos antes da pronúncia do Tribunal de Contas (TC).

### 2. METODOLOGIA

Os objetivos da presente ação consistiram, essencialmente, na análise da legalidade do ato de autorização de pagamentos antes da concessão do “visto” ao citado contrato de compra e venda, pelo Tribunal de Contas, assim como no apuramento de eventuais responsabilidades financeiras daí decorrentes.

Na sequência de uma análise ao respetivo contrato e à documentação inserta no processo, foram solicitados esclarecimentos complementares<sup>3</sup> à autarquia, os quais foram remetidos a este Tribunal<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> O qual foi registado na Direção-Geral do Tribunal de Contas (DGTC) em 02.09.2010, com o n.º 1198/2010.

<sup>2</sup> Ofícios com as refs. DECOP/UAT II/5398/10 e DECOP/UAT II/6068/10, de 20.09.2010 e 21.10.2010, respetivamente.

<sup>3</sup> Ofício da DGTC n.º 20808, de 09.12.2010.

<sup>4</sup> Ofício n.º 6601, de 17.12.2010, da CMSJM e e-mail de 01.03.2011.



# Tribunal de Contas

---

Após o estudo de toda a documentação foi elaborado o relato da auditoria, notificado<sup>5</sup> para o exercício do direito de contraditório previsto no artigo 13.º da LOPTC<sup>6</sup>, na sequência de despacho judicial de 17.03.2011, ao Presidente da CMSJM, Manuel Castro de Almeida.

Através do ofício n.º 1387, de 12.04.2011, o presidente da edilidade apresentou alegações subscritas por advogado mandatado para esse efeito, nas quais invocou não ter sido “(...) *alertado pelo seu Chefe de Divisão Jurídica (...) da obrigação legal de submeter a minuta do contrato promessa de compra e venda a visto prévio (...)*”.

Atenta a possibilidade de imputação de responsabilidade financeira sancionatória ao mencionado dirigente municipal, foram, em cumprimento do despacho de 20.12.2011, solicitados esclarecimentos complementares à autarquia e efetuadas novas notificações<sup>7</sup> para exercício do direito de contraditório, quer ao Presidente da CMSJM, quer ao Chefe de Divisão Jurídica, Jorge Magalhães Cerqueira. As alegações<sup>8</sup> apresentadas e subscritas em ambos os casos pelo Chefe de Divisão Jurídica, assim como as anteriormente enviadas foram tomadas em consideração na elaboração do presente Relatório, encontrando-se nele sumariadas ou transcritas, sempre que tal se haja revelado pertinente.

## CAPÍTULO II

### 1. FACTUALIDADE APURADA

1.1. Por deliberação de 19.05.2009, foi autorizada a aquisição de um conjunto de quatro imóveis que se encontram inscritos na matriz predial urbana de S. João da Madeira sob os artigos 1758, 2737, 2280 e 2281 e descritos na Conservatória do Registo Predial de São João da Madeira sob os números 2091 e 2046, referentes, respetivamente ao Edifício Torre da Oliva (artigo 1758), ao Edifício dos Esmaltes (artigos 2737 e 2280) e ao Edifício de Fabrico Gerais (artigo 2281).

---

<sup>5</sup> Ofício n.º 4551, de 24.03.2011, da DGTC.

<sup>6</sup> Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto e alterada pelas Leis n.ºs 35/2007, de 13 de agosto e 3-B/2010, de 28 de abril. Posteriormente à prática dos fatos relatados, foi alterado pelas Leis n.ºs 61/2011, de 7 de dezembro e 2/2012, de 6 de janeiro.

<sup>7</sup> Ofícios n.ºs 18544 e 18545, de 09.12.2011, da DGTC.

<sup>8</sup> Ofício n.º 4866 de 23.12.2011 da CMSJM e alegação sem refª.



# Tribunal de Contas

---

- 1.2. Da deliberação supra consta proposta de submissão à Assembleia Municipal para efeitos de *“pedido de autorização para aquisição deste conjunto de quatro imóveis por um valor até € 2.752.000,00”*.
- 1.3. A aquisição em apreço foi aprovada, por unanimidade, pela Assembleia Municipal em 01.06.2009.
- 1.4. De acordo com o esclarecido pela CMSJM<sup>9</sup>, não houve lugar à aprovação de qualquer minuta de contrato-promessa para a aquisição dos imóveis em apreço.
- 1.5. Em 29.07.2009, foi celebrado um contrato-promessa de compra e venda do imóvel, no qual se convencionou:
- a) A Promitente-vendedora – SANJIMO, representada por Gonçalo Mocho Casaca, prometia vender ao Promitente-comprador – Município de São João da Madeira – dois imóveis, melhor identificados na alínea **A)** do Considerando Inicial do contrato-promessa:
    - ❖ Alínea **A) (1)**: corresponde ao prédio sito Rua da Fundição, da freguesia e concelho de São João da Madeira, descrito na Conservatória do Registo Predial de São João da Madeira sob o número 2046 e inscrito na matriz predial urbana da referida freguesia sob os artigos 2737, 2280 e 2281;
    - ❖ Alínea **A) (2)**: corresponde ao prédio sito na Rua Oliveira Júnior e Rua da Fundição, da freguesia e concelho de São João da Madeira, descrito na Conservatória do Registo Predial de São João da Madeira sob o número 2091 e inscrito na matriz predial urbana da referida freguesia sob o artigo 1758;
  - b) A SANJIMO prometia vender e a CMSJM prometia comprar os imóveis livres de quaisquer ónus e encargos<sup>10</sup>, destinando-se este e outro património edificado do

---

<sup>9</sup> Ofício n.º 6601, de 17.12.2010.

*“No entanto, a aquisição deste prédio à Sanjimo – Sociedade Imobiliária, S.A., foi objecto de autorização por força das deliberações da Câmara Municipal e Assembleia Municipal (...).”*

<sup>10</sup> Sobre o imóvel prometido vender [**A) (1)**] impendia, à data deste contrato, os ónus melhor identificados na alínea B) (1, 2, 3 e 4) do Considerando Inicial.

Sobre o imóvel prometido vender [**A) (2)**] impendia, à data deste contrato, os ónus melhor identificados na alínea C) (1, 2, 3, 4 e 5) do Considerando Inicial.



# Tribunal de Contas

---

parque industrial Oliva a ser afeto a um Núcleo de Indústrias Criativas, no âmbito do processo de Reversão da Zona Industrial da Oliva<sup>11</sup>;

c) O preço total da compra e venda era de 2.570.000,00 €, sendo 2.100.000,00 € referente ao prédio identificado na alínea **A) (1)** do Considerando Inicial e a quantia de 470.000,00 €, referente ao prédio identificado na alínea **A) (2)** do mesmo considerando e seria pago de acordo com a seguinte calendarização:

❖ No ato da assinatura do contrato-promessa seria paga a quantia de 128.500,00 € a título de sinal, sendo o valor de 105.000,00 € referente ao prédio identificado na alínea **A) (1)** do Considerando Inicial e a quantia de 23.500,00 € referente ao prédio identificado na alínea **A) (2)** do mesmo considerando.

❖ O remanescente, ou seja, 1.995.000,00 € referente ao prédio identificado na alínea **A) (1)** e 446.500,00 €, referente ao prédio identificado na alínea **A) (2)** seria pago na data da outorga do contrato definitivo.

d) Na cláusula oitava do contrato constava que a escritura de compra e venda será outorgada em Janeiro de 2011.

1.6. No âmbito do contrato-promessa em apreço, em **29.07.2009**, foi efetuado um pagamento no montante de 128.500,00 €, a título de sinal (*vide* Ordem de Pagamento n.º 3507, de 27.07.2009, na qual foi exarado carimbo com a indicação de pago e onde também é feita referência ao cheque n.º 82280429 da Caixa Geral de Depósitos).

1.7. Este pagamento foi autorizado pelo Presidente da CMSJM, Manuel Castro de Almeida<sup>12</sup>, no exercício de competência delegada para o efeito<sup>13</sup>.

1.8. Em **24.08.2010**, foi celebrado um Aditamento ao contrato acima referenciado, no qual foi acordado antecipar a aquisição do prédio identificado na alínea **A) (1)**.

1.9. A escritura de compra e venda do prédio identificado na alínea **A) (1)** foi outorgada em **24.08.2010**.

a) O imóvel objeto do contrato era identificado na escritura (cláusula primeira) como segue:

---

<sup>11</sup> Proposta de aquisição de imóveis *s/* data, do Presidente da CMSJM, Manuel Castro de Almeida.

<sup>12</sup> Ofícios n.ºs 5629 e 6601, respetivamente, de 26.10.2010 e 17.12.2010.

<sup>13</sup> Deliberação da CMSJM com delegação de competências, de 26.10.2005.



# Tribunal de Contas

---

*“...prédio urbano sito na Rua da Fundição, da freguesia e concelho de São João da Madeira, descrito na Conservatória do Registo Predial de São João da Madeira sob o número dois mil e quarenta e seis, inscrito na matriz predial urbana da referida freguesia sob os artigos 2737, 2280 e 2281, com o valor patrimonial de € 315.697,37, € 57.263,39 e € 114.526,79, respetivamente, com a licença de utilização número nove, emitida em 13/02/1962, pela Câmara Municipal de São João da Madeira.”*

b) O preço da compra e venda era de 2.100.000,00 €, sendo que o valor remanescente deste preço, 1.995.000,00 €, seria pago até 31.01.2011.

1.10. Em **01.09.2010**, o contrato de compra e venda referido no ponto anterior, foi remetido ao TC, para efeitos de fiscalização prévia, atento o disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC, ao abrigo do ofício n.º 4744, assinado pelo Vice-Presidente da CMSJM, Rui Manuel Oliveira Costa<sup>14</sup>. De referir, no entanto, que a competência para a remessa desse contrato para fiscalização prévia não se encontrava delegada, pelo Presidente da CMSJM<sup>15</sup>.

1.11. Em SDV de **28.10.2010**, o TC concedeu o visto ao aludido contrato de compra e venda.

1.12. No âmbito deste contrato definitivo de compra e venda foram efetuados dois pagamentos, respetivamente, em **31.01.2011** e **17.02.2011**, nos montantes de 1.666.188,09 € e 328.811,91 € (*vide* Ordem de Pagamento n.º 339, de 28.01.2011 e extrato bancário da Caixa Geral de Depósitos, assim como Ordem de Pagamento n.º 525, de 11.02.2011, e extrato bancário do Santander Totta).

1.13. Estes pagamentos foram autorizados pelo Presidente da CMSJM, Manuel Castro de Almeida<sup>16</sup>, no exercício de competência delegada para o efeito.

---

<sup>14</sup> Ofício n.º 4744, de 01.09.2010 (registado na DGTC em 02.09.2010).

<sup>15</sup> Efetivamente, refere o Presidente da CMSJM no ofício 6601, de 17.12.2010, que “(...) *cumpre-me informar que não houve da minha parte despacho com delegação de competências, ao abrigo do disposto na alínea l) do n.º 1 do artigo 68.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, com a redação dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro*”.

<sup>16</sup> Comunicação remetida por e-mail de 01.03.2011, subscrita pela Chefe de Divisão de Finanças e Património, Jacinta Azevedo.





# Tribunal de Contas

---

1.14. Da consulta à base de dados GESPRO/VISTO apurou-se que não foi remetido a este Tribunal qualquer outro contrato relativo à aquisição do prédio identificado na alínea **A) (2)**.

**Em síntese** e com relevância para a presente ação, salienta-se o seguinte:

<b>Data</b>	<b>Factos</b>
<b>29.07.2009</b>	Celebração do contrato-promessa relativo à aquisição de imóveis, pelo valor de 2.100.000,00 € e nessa mesma data, pagamento do montante de 128.5000,00 €, a título de sinal.
<b>24.08.2010</b>	Outorga da escritura de compra e venda de um dos imóveis, pelo preço remanescente de 1.995.000,00 €.
<b>28.10.2010</b>	Concessão de Visto ao contrato de compra e venda do prédio identificado na alínea <b>A) (1)</b> .

## **2. FUNDAMENTAÇÃO DE PAGAMENTOS CONTRATUAIS SEM O “VISTO” DO TRIBUNAL DE CONTAS**

Questionada a CMSJM sobre a existência de pagamentos sem este Tribunal se pronunciar previamente sobre o contrato em sede de fiscalização prévia<sup>17</sup>, foi esclarecido o seguinte<sup>18</sup>:

*“As razões de facto e de direito que levaram à efectivação de um pagamento correspondente a apenas 5% do valor fixado para o contrato prometido e manifestamente inferior ao valor fixado para vigorar no ano orçamental em referência, abaixo do qual se dispensa a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, são as constantes na informação do Chefe de Divisão Jurídica, datada de 06 de Outubro de 2010 (...).”*

Acresce referir que, já em sede de esclarecimentos no âmbito da fiscalização prévia, em anexo ao ofício n.º 5315, de 06.10.2010, havia sido remetida a referida informação, da qual consta sobre esta matéria o seguinte:

*“1. Efetivamente, por força do disposto no artigo 46.º, alínea c), da Lei 98/97, de 26 de Agosto, com a nova redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, as minutas de*

---

<sup>17</sup> Ofício n.º 20808, de 09.12.2010.

<sup>18</sup> Ofício n.º 6601, de 17.12.2010.



# Tribunal de Contas

---

*contratos de valor igual ou superior ao fixado na Lei do Orçamento, cujos encargos, ou parte deles, tenham de ser satisfeitos no ato da sua celebração deverão ser sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas.*

*In casu, o Contrato Promessa de Compra e Venda celebrado em 29 de Julho de 2009, no que concerne à promessa de venda ao “Município” pela “Sanjimo — Sociedade Imobiliária, SA” do prédio aí identificado no Considerando A) (1), estipula, na sua Cláusula Quarta, o pagamento a título de sinal, da quantia de 105.000,00 euros, no acto da outorga do respetivo contrato promessa, o que efetivamente aconteceu, e de que a promitente vendedora, por pago, deu a respetiva quitação.*

*Tal importância corresponde apenas a cerca de 5% do valor fixado para o contrato prometido e manifestamente inferior ao valor fixado para vigorar no ano orçamental em referência, abaixo do qual se estipula a dispensa de fiscalização prévia.*

*Decorre igualmente do seu clausulado, vide Cláusulas Terceira e Décima Quarta – que o encargo suportado pelo Município com o sinal, o foi essencialmente, atenta a sua natureza jurídica autónoma de sinal penitencial, com base numa cláusula de arrependimento lícito do contrato definitivo, considerando que a compra estava condicionada à sua candidatura ao Programa Operacional Regional do Norte (ON.2), no âmbito das prioridades estratégicas do QREN para o período de 2007 a 2013, em Qualificar as Cidades e o Território.*

*Isto mesmo é fundamentado na proposta aprovada pela Câmara Municipal em 19 de Maio de 2009 e posteriormente submetida à Assembleia Municipal, e que serviu de fundamentação à autorização para aquisição do referido imóvel, como consta do respetivo processo instrutor.*

*Sendo a própria aquisição do imóvel em apreço objeto de candidatura ao Programa Operacional Regional do Norte (ON.2) com vista à obtenção da correspondente comparticipação comunitária, a mesma obteve a sua aprovação condicionada à celebração do contrato definitivo de compra e venda, ora sujeito a visto prévio, igualmente constante do processo instrutor.*

*Daí a necessidade de, em tempo útil, ter o Município outorgado em 29 de Julho de 2009 o respetivo contrato promessa, procedido ao respetivo aditamento e ora ter outorgado o contrato definitivo de compra e venda em 24 de Agosto de 2010 nos termos e nas condições em que o fez.*



*Cujos contratos foram objeto da cabimentação, com base nos respetivos Planos Plurianuais de Investimentos (PPI).*

*Razão por que é agora o contrato definitivo de compra e venda do prédio identificado no Considerando A) (1) do contrato promessa sujeito ao Visto Prévio do Tribunal de Contas, que não a precedente minuta do contrato promessa.”*

### **3. IDENTIFICAÇÃO NOMINAL E FUNCIONAL DOS EVENTUAIS RESPONSÁVEIS PELA EXECUÇÃO DO CONTRATO**

O Presidente da Câmara Municipal, Manuel Castro de Almeida, para além de deter a competência para remeter os contratos/minutas a este Tribunal [alínea l) do n.º 1 do artigo 68.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, na redação dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro], também autorizou o pagamento contratual em apreço, no valor de 128.500,00 € (autorização por despacho exarado na ordem de pagamento n.º 3507, de 27.07.2009), ao abrigo de competência delegada pelo órgão executivo, em 26.10.2005.

A autorização e efetivação do pagamento em apreço foi realizada tendo por base uma informação datada de 6 de julho de 2009, subscrita pelo Chefe de Divisão Jurídica, Jorge Magalhães Cerqueira, na qual se mencionava que:

“(…)

*Por força do artigo 46º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, estão sujeitos à fiscalização prévia, as minutas dos contratos de valor igual ou superior ao fixado nas leis do Orçamento, nos termos do artigo 48º, cujos encargos, ou parte deles, tenham de ser satisfeitos no ato da sua celebração.*

*Porém resulta claramente da minuta do contrato-promessa que o encargo a suportar pelo Município com o sinal, o será essencialmente, atenta a sua natureza jurídica autónoma de sinal penitencial, com base numa cláusula de arrependimento lícito do contrato definitivo, considerando que a compra estará condicionada à sua candidatura ao Programa Operacional Regional do Norte (ON2), no âmbito das prioridades estratégicas do QREN para o período de 2007 a 2013, em qualificar as cidades e o território.*

*Ora, para a submissão de candidatura em sede de ON2, torna-se imprescindível demonstrar, nesta fase de apresentação, que o promotor tem pelo menos a posse e a possibilidade de intervir no terreno ou imóvel, objeto da candidatura.*



# Tribunal de Contas

*Atento o prazo para apresentação do documento comprovativo dessa posse, (in casu, tradição do imóvel por contrato de promessa), terminar em finais do corrente mês e pelas razões de direito atrás expandidas sou do parecer, salvo melhor opinião, que o contrato de promessa poderá ser celebrado sem necessidade de se sujeitar a visto prévio do Tribunal de Contas. (...)*”.

## CAPÍTULO III

### 1. REGIME DA FISCALIZAÇÃO PRÉVIA – DO ENQUADRAMENTO LEGAL

#### 1.1. Incidência

No conjunto dos contratos sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas incluem-se os contratos de aquisição de bens imóveis – vide alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC <sup>19</sup>.

Em razão do valor, a fiscalização prévia incide sobre contratos de valor superior ao limiar anualmente fixado na Lei do Orçamento do Estado. Atualmente, **este limiar está fixado em 350.000,00 €** - vide artigo 48.º da LOPTC <sup>20</sup>.

O documento a submeter a fiscalização prévia é que pode variar consoante se preveja a efetivação de pagamentos na data de celebração do contrato (ou não).

No caso de serem convencionados 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 art.º 46.º da LOPTC. Ou seja, independentemente do valor desses pagamentos (pode ser a totalidade ou parte do preço; o seu valor pode ser superior ou inferior ao do limiar de sujeição a visto, é indiferente), assim se compatibilizando a regra de que os contratos sujeitos a fiscalização prévia só podem produzir efeitos financeiros após o visto do Tribunal de Contas com o interesse dos contraentes na realização de pagamentos na data da celebração do contrato.

<sup>19</sup> Nos termos desta norma estão sujeitos à 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*”.

<sup>20</sup> A Lei do Orçamento de Estado para 2012 manteve o limiar de 350.000,00 € (artigo 184.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30.12), igual ao fixado pelas Leis do Orçamento de Estado para 2011 (artigo 152.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31.12), 2010 (n.º 1 do artigo 138.º da Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril) e 2009 (n.º 1 do artigo 159.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro).



# Tribunal de Contas

---

Neste sentido já se pronunciou este Tribunal, entre outras decisões, no Acórdão n.º 45/00 – 1.ª S/SS, de 23.05:

*“ (...) , as minutas de contratos-promessa, se o valor do bem objecto da promessa for superior ao limite legal de dispensa da remessa, devem ser remetidas para fiscalização prévia sempre que do contrato-promessa resultem pagamentos a efectuar no momento da sua celebração.”<sup>21</sup>*

Tendo sido acordado no contrato-promessa que o valor dos prédios era de **2.570.000,00 €** [A) (1) – 2.100.000,00 €; A) (2) – 470.000,00 €] e que no ato da sua outorga seria paga parte desta quantia – **128.500,00 €** [A) (1) – 105.000,00 €; A) (2) – 23.500,00 €], ou seja, que havia encargos a satisfazer na data da celebração do contrato-promessa, a minuta deste contrato, face ao disposto no citado artigo 46.º, n.º 1, alínea c), da LOPTC, deveria ter sido submetida a fiscalização prévia deste Tribunal.

E, em concreto, foi esta situação que ocorreu, pagamento da quantia de 128.500,00€, a título de sinal, na data da outorga do contrato-promessa celebrado em 29.07.2009.

Este entendimento não é contrariado pelo facto de a importância do sinal ser inferior ao limiar de sujeição a fiscalização prévia, dado que, como se refere na citada norma legal, o montante a atender é o valor total que o promitente-comprador se obrigou a pagar, no caso 2.570.000,00 €.

## 1.2. Da produção de efeitos do visto do Tribunal de Contas

Dispõe o artigo 45.º, n.º 1, da LOPTC, que os contratos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas (como sucede no caso em apreço) podem produzir efeitos antes do visto *“...exceto quanto aos pagamentos a que derem causa ...”*.

---

<sup>21</sup> Vide também a Decisão de 05.02.1999, proferida em SDV (Processo n.º 5694/99).



# Tribunal de Contas

---

O visto do Tribunal de Contas constitui, assim, um requisito de eficácia financeira dos atos e contratos a ele sujeitos e, quanto aos efeitos não financeiros, um requisito de manutenção da eficácia<sup>22</sup>.

Assim, conforme resulta do referido artigo 45.º, n.º 1, da LOPTC, os contratos sujeitos a fiscalização prévia só podem produzir efeitos financeiros após a obtenção do visto.

A norma que proíbe a produção de efeitos financeiros antes do visto é uma norma de natureza financeira<sup>23</sup> e que disciplina, assim, a autorização de pagamentos.

No caso em apreço, ocorreu o pagamento do sinal relativo a um contrato-promessa, em 29.07.2009, sendo certo que só em 01.09.2010, é que foi remetido a este Tribunal, para efeitos de fiscalização prévia, o contrato (definitivo) de compra e venda (de um dos prédios prometidos adquirir)<sup>24</sup>.

## 2. APRECIÇÃO EFETUADA NO RELATO

Como se observou então, as justificações apresentadas pela autarquia para fundamentar a factualidade supra descrita, não foram consideradas procedentes uma vez que, saber se um contrato está sujeito a fiscalização prévia em razão do valor, depende do montante total que lhe está associado, sendo irrelevante, para este efeito, o eventual pagamento fracionado do preço.

Assim sendo, se o valor total for superior ao do limiar de sujeição a visto, o contrato deverá ser remetido para fiscalização prévia, sendo que o documento a enviar é que pode variar consoante se prevejam pagamentos na data da sua celebração ou não.

No caso em apreço, o valor total que o promitente comprador se obrigou a pagar foi de 2.570.000,00 € com o pagamento de sinal, de 128.500,00 €, no ato da outorga do contrato-promessa.

---

<sup>22</sup> Neste sentido, JOSÉ TAVARES, O Tribunal de Contas. Do visto, em especial – Conceito, Natureza e Enquadramento na Atividade de Administração, Almedina, Coimbra, 1998, *maxime*, p. 179.

<sup>23</sup> Sobre o âmbito das normas financeiras, SOUSA FRANCO, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, vol. I, 4.ª edição, Almedina, Coimbra, 1992, pp. 97-99.

<sup>24</sup> Relativamente ao outro imóvel, prometido adquirir pelo montante de 470.000,00 €, não foi, até à data, enviado qualquer contrato a este Tribunal.



Assim, tendo sido autorizado e efetuado o pagamento da quantia de 128.500,00 €, ao abrigo do contrato-promessa de compra e venda, sem que a respetiva minuta tivesse sido remetida para o Tribunal se pronunciar em sede de fiscalização prévia, foi desrespeitado o disposto no artigo 46.º, n.º 1, alínea c), da LOPTC, sendo suscetível de consubstanciar a prática da infração financeira prevista na alínea h) do n.º 1 do art.º 65.º do mesmo diploma legal. Esta conclusão resulta do facto de o valor do contrato prometido ser superior ao limiar de sujeição a fiscalização prévia, 350.000,00 €, para o ano (2009) em que o mesmo foi celebrado.

Quanto à invocação feita pela autarquia relativamente à candidatura ao Programa Operacional Regional do Norte (ON.2), também se mencionou que os benefícios que daí podiam decorrer para o município não se podiam sobrepor ao cumprimento dos preceitos legais aplicáveis aos contratos.

### 3. AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

**Em sede de contraditório**, através do ofício n.º 01387, de 12.04.2011, foi alegado pelo Presidente da Câmara Municipal, Manuel Castro de Almeida, indiciado responsável, que:

*(...)*

*I – Os factos apurados in RELATO, são inquestionáveis. Porém,*

*II – Não deixa de ser, na nossa modesta opinião, de relevar, as especificidades próprias constantes no clausulado do contrato-promessa de compra e venda, celebrado em 29.07.2009.*

*III – Aliás, a justificação apresentada pelo Município de São João da Madeira em sede de esclarecimentos de fiscalização prévia ao contrato definitivo e constantes na informação do Chefe de Divisão Jurídica datada de 06 de Outubro de 2010, parece pertinente e igualmente levada à matéria de facto dada por assente, em ordem ao apuramento, no concreto, da responsabilidade financeira sancionatória aqui em causa.*

*(...)*

*V – Antes, (...), o encargo suportado pelo Município no montante de 128.500,00 euros no ato da celebração do referido contrato de promessa, a título de sinal, o foi, atenta a*





# Tribunal de Contas

---

*sua natureza jurídica autónoma de sinal penitencial, com base numa cláusula de arrependimento lícito do contrato prometido. (...).*

*VI – Dispõe-se mesmo na cláusula décima quarta, que o contrato promessa fica sujeito à condição resolutive de recusa de concessão de visto pelo Tribunal de Contas à ou às minutas da escritura de compra e venda.*

*VII – (...) a promitente vendedora SANJIMO – Sociedade Imobiliária, S.A., é nada mais nada menos que uma sociedade anónima constituída pelos principais credores da insolvente Oliva – Indústrias Metalúrgicas, S.A., em que a Caixa Geral de Depósitos, S.A., detida integralmente pelo Estado Português, é a principal acionista.*

*VIII – Acrescente-se que a constituição da promitente vendedora foi aprovada como medida de recuperação de insolvente que correu termos no 3.º Juízo do Tribunal Judicial de São João da Madeira, tendo o Estado Português votado favoravelmente a referida medida de recuperação, razão porque, estando legalmente obrigado ao levantamento das hipotecas, de que era credor, em cumprimento do plano a que juridicamente se vinculara.*

*IX – Razão porque não só o contrato promessa foi celebrado no pressuposto seguro que os ónus e/ou encargos que oneravam os prédios prometidos vender seriam expurgados como a garantia constante da supra condição resolutive do contrato era inteiramente segura, totalmente isenta de risco, porquanto era assumida por entidade detida pelo Estado Português.*

*X – Assim, todos os efeitos do contrato-promessa, só se tornam efetivos com a não recusa de visto do contrato prometido, incluindo obviamente os efeitos financeiros produzidos com a efetivação do sinal, momento em que o mesmo adquire eficácia jurídica plena.*

*XI – A contrario, a recusa do visto – o que não se veio a verificar – destruiria retroativamente os efeitos do contrato promessa, incluindo o pagamento parcial do preço.*

*XII – Ora, concluíram os juristas que elaboraram a minuta do contrato promessa e especificamente o jurista do Município que a apresentou à consideração do Senhor Presidente da Câmara Municipal que, nos termos do seu clausulado, só a minuta do contrato prometido, estaria sujeita à fiscalização prévia do Tribunal de Contas.*

*XIII – Pelo que e de acordo com a interpretação jurídica do contrato promessa acima expandida, não se efetivando a sua eficácia financeira com o pagamento parcial*





*consubstanciado no sinal, não se terá verificado a incidência da fiscalização prévia, prevista no n.º 1, alínea c) do art.º 46.º da LOPTC.*

*XIV – Mas, ainda que Vossas Excelências entendam o contrário, ou seja, que efetivamente se encontra preenchido o tipo legal da infração prevista na alínea h) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC, na sua vertente objetiva, por executado financeiramente um contrato, sem que tenha sido submetido à fiscalização prévia quando a isso estava legalmente sujeito.*

*XV – O agente da infração, o Senhor Presidente da Câmara Municipal de São João da Madeira, Dr. Manuel Castro Almeida que detinha a competência para remeter os contratos/minutas ao Tribunal de Contas e autorizou o pagamento em questão, não atuou com a consciência da ilicitude do ato omissivo.*

*XVI – Ao não ser alertado pelo seu chefe de Divisão Jurídica que ora subscreve o seu contraditório, da obrigação legal de submeter a minuta do contrato promessa de compra e venda a visto prévio, antes aconselhando-o a introduzir a sobredita cláusula décima quarta que o submetia à verificação da condição resolutiva para o caso de vir posteriormente a ser negado o visto prévio da minuta do contrato prometido, criou-lhe a convicção segura e juridicamente sustentada que na situação sub facto et jure, só a minuta do contrato prometido estaria, in casu, sujeita à fiscalização prévia do Tribunal de Contas.*

*XVII – Sabendo-se que para a punição necessário se torna a que o agente atue com culpa, quer na forma dolosa, quer na forma meramente negligente,*

*XVIII – Parece-nos ficar suficientemente evidenciado, por toda a factualidade apurada, não haver dolo, nem mesmo mera culpa por parte do Senhor Presidente da Câmara Municipal de São João da Madeira.*

*XIX – Pelo que proposto pagamento voluntário da multa, pelo seu limite mínimo, nos termos do n.º 3 do art.º 65.º é, em face da não verificação da consciência da ilicitude do Senhor Presidente da Câmara, de modo algum aceitável.*

*XX – Antes, pela inexistência de dolo, como inexistência de recomendações anteriores, sendo a primeira vez que se viria a efetuar um juízo de censura sobre a matéria, estarão verificados os requisitos conducentes à extinção da responsabilidade financeira sancionatória, com a sua relevação, nos termos do n.º 2, alínea e) do n.º 69.º, ex vi n.º 7 do art.º 65.º.”*



# Tribunal de Contas

Posteriormente, através do ofício n.º 4866, de 23.12.2011, o Presidente da Câmara Municipal, Manuel Castro Almeida, veio ainda alegar o seguinte:

“(…)

*A que acresce igual responsabilidade pessoal do Chefe de Divisão Jurídica, dada a informação jurídica por si prestada ao Senhor Presidente da Câmara em 6 de Julho de 2009, precedentemente à celebração do contrato de promessa de compra e venda com sinal nos autos, nos termos do art. 61º, n.º 4 da LOPTC.*

3º

*Assentando essa responsabilidade no facto do funcionário, nas suas informações in casu, para o Senhor Presidente da Câmara, não esclarecer os assuntos, da sua competência, de harmonia com a lei.*

4º

*Ora, a cumulação da responsabilidade pessoal ao chefe de Divisão Jurídica, vem dar inteira razão ao aduzido pelo Senhor Presidente da Câmara, in ponto XVI do seu contraditório de 12 de Abril de 2011 (...)*

5º

*Efetivamente, a responsabilidade financeira, dependendo da prática de atos ou omissões objetivamente qualificados como infrações financeiras, apesar de objectiva, não deixa de conferir obviamente a relevância da culpa, enquanto elemento subjetivo e constitutivo de qualquer tipo de infração, de acordo com os critérios que a lei estabelece.*

6º

*Assim, o art.º 64º da LOPTC, dispõe que o Tribunal de Contas avalia o grau de culpa de harmonia com as circunstâncias do caso, tendo em consideração as competências do cargo ou a índole das principais funções de cada responsável, o volume dos valores e fundos movimentados, o montante material da lesão dos dinheiros ou valores públicos e os meios humanos e materiais existentes no serviço, organismo ou entidades sujeitas sua jurisdição.*

7º

*Ora, a existência, no quadro jurídico deste tipo de infrações, dum comando legal de graduação da culpa, pressupõe, como não pode deixar de ser, a sua não verificação.*

8º

*E desde logo, ao responsabilizar-se também o Chefe de Divisão Jurídica no pressuposto que a informação por si prestada ao Senhor Presidente, não o foi de harmonia com a lei, o Tribunal, a contrario, está a reconhecer implicitamente que o ora*



# Tribunal de Contas

---

*reclamante agiu sem culpa, por previa e juridicamente informado da legalidade da conduta da conduta que veio a adotar.*

9º

*Assim, sendo a responsabilidade financeira sancionatória cominada com multa, nos termos do art. 65º da LOPTC, a inexistência do seu elemento subjetivo ou volitivo, quer a título de dolo ou mera negligência, exclui inequivocamente a prática da infração de que o Senhor Presidente vem acusado. (...)*

O indiciado responsável reitera também os argumentos já apresentados quer em sede de fiscalização prévia quer concomitante, e, invoca, ainda, com:

- *diversas considerações sobre a natureza do pagamento efetuado;*
- *a urgência na candidatura “(...) ao sistema de apoio ao Cluster de Indústrias Criativas – infra-estruturas físicas, [que] tinha como prazo limite de apresentação as 17,00 horas do dia 30 de Julho de 2009, sendo condição de admissão e aceitação das operações, entre outras, documentação que comprovasse a legitimidade para construção nos imóveis (terrenos e/ou edifícios) a intervencionar. (...);”*
- *“(...) a celebração do contrato promessa de compra e venda, nos termos em que o foi, especificamente no que concerne ao pagamento do respetivo sinal, constitui um ato de gestão financeira imprescindível e necessário à formalização da referida candidatura (...);”*
- *“(...) Se não tivesse agido como agiu, o Município não teria oportunidade de se candidatar a fundos comunitários e perderia a possibilidade de construir a obra “Oliva Creative Factory” nas velhas instalações da Oliva (...)” e que este ato beneficiou o erário público;*
- *o “estado de necessidade administrativa” para justificar as circunstâncias em que agiu, o qual lhe permitia, “(...) Derrogando assim, em defesa da salvaguarda dos superiores interesses públicos, a norma contida no art. 46º da LOPTC (...);”*
- *“(...) A sua proporcionalidade e adequação ao caso concreto são manifestas, em confronto com a preterição do formalismo legal que a norma do art. 46º, n.1, alínea c), atualmente contem. (...)”*

Termina solicitando o arquivamento do processo de auditoria.



# Tribunal de Contas

---

Em cumprimento do despacho judicial de 02 de dezembro de 2011, foi igualmente notificado o Chefe de Divisão Jurídica da Câmara Municipal, Jorge Magalhães Cerqueira, o qual veio alegar o seguinte:

*(...)*

*É com base no Relato elaborado no Departamento de Controlo Concomitante, respetivo contraditório e posteriores informações complementares, tudo no âmbito do Processo de Auditoria n.º 2/2011 que corre termos na 1ª Secção que se conclui pela imputação ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de S. João da Madeira de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos de facto e de direito contidos na notificação que ora de novo se contradita.*

*2º*

*A que acresce igual responsabilidade pessoal do Chefe de Divisão Jurídica, dada a informação jurídica por mim prestada ao Senhor Presidente da Câmara em 6 de Julho de 2009, precedentemente à celebração do contrato de promessa de compra e venda com sinal nos autos, nos termos do art. 61º, n.º 4 da LOPTC.*

*3º*

*Assentando essa responsabilidade no facto de eu próprio, na qualidade de funcionário, nas informações que prestei para o Senhor Presidente da Câmara, não esclarecer os assuntos, de harmonia com a lei.*

*4º*

*Prestei a informação em apreço convictamente, conhecedor das circunstâncias de facto que impediam o Sr. Presidente, em tempo útil de poder submeter a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, a minuta de contrato de promessa de compra e venda.*

*5º*

*Reitero tudo quanto disse na minha informação, acrescentando o que, por mim ora subscrito em defesa do Sr. Presidente da Câmara, vem fundamentar de facto e de Direito a configuração, nas circunstâncias do caso concreto, dum verdadeiro estado de necessidade administrativo. (...)"*

Este indiciado responsável subscreve, ainda, algumas das alegações apresentadas em nome do Presidente da Câmara Municipal, Manuel Castro Almeida, que respeitam à



natureza do pagamento, à urgência para a apresentação da candidatura e aos benefícios decorrentes desse ato de gestão financeira, mencionando, ainda, que “(...) *Como em tudo o mais, no que concerne à adoção dessa mesma conduta excepcional por parte do Sr. Presidente da Câmara Municipal, me louvo, por mera economia em tudo quanto igualmente é vertido no seu contraditório. (...)*”

Conclui, igualmente, solicitando a exclusão da sua responsabilidade pessoal no presente processo.

#### **4. APRECIÇÃO DAS ALEGAÇÕES**

Da análise do alegado pelos indiciados responsáveis, salienta-se, desde logo, a confirmação da factualidade relevante para a situação em apreço, isto é, a realização de um pagamento no âmbito de um contrato promessa sem que a respetiva minuta tivesse sido remetida ao TC para efeitos de fiscalização prévia (apenas veio a ser remetido o contrato definitivo de compra e venda de um dos imóveis prometidos).

Apresentam-se também algumas justificações para o comportamento adotado, as quais já constavam quer da documentação remetida pela autarquia no âmbito do processo de fiscalização prévia, quer da enviada na sequência do pedido de esclarecimentos em sede de fiscalização concomitante, como sejam, a natureza do sinal, a urgência em não perder fundos comunitários e os benefícios decorrentes do negócio em apreço para o erário público, as quais não se consideraram procedentes para afastar a ilegalidade em causa, como se mencionou em sede de relato de auditoria.

Argumenta-se, agora, também, com o estado de necessidade, situação que é admitida no art.º 3.º, n.º 2 do Código de Procedimento Administrativo, e que constitui um “(...) *princípio geral do direito que permite à Administração agir sem permissão legal ou, até, contra a lei, sempre que o imponham circunstâncias excecionais e urgentes e estejam presentes interesses públicos fundamentais ameaçados (manutenção da ordem, funcionamento dos serviços públicos essenciais).*”<sup>25</sup> Esta figura caracteriza-se pela excecionalidade, pelo que

---

<sup>25</sup>JOSÉ MANUEL SANTOS BOTELHO, AMÉRICO PIRES ESTEVES, JOSÉ CÂNDIDO DE PINHO, O Código do Procedimento Administrativo – Anotado e comentado, Almedina, 4.ª edição, págs. 51 e 52.



# Tribunal de Contas

---

*“(...) não pode ser feita indiscriminada ou globalmente, postulando uma apreciação casuística”<sup>25</sup>, assenta em determinados pressupostos, desde logo uma situação de urgência em que estão em causa interesses públicos fundamentais e, no facto de não poder “(...) haver culpa ou contributo do órgão administrativo na produção das condições que enformaram o Estado de Necessidade.”<sup>25</sup>*

Ora, no caso em apreço, considera-se que o alegado conflito de interesses públicos não existiu, uma vez que teria sido possível compatibilizar a apresentação da candidatura a fundos comunitários e simultaneamente respeitar o disposto no art.º 46.º, n.º 1, alínea c), da LOPTC.

Na verdade, atento o teor da documentação enviada, verifica-se que:

- em 16.01.2009, foi efetuado um relatório de avaliação às antigas instalações da Oliva, ao qual foi anexo um certificado dessa avaliação datado de 29.01.2009. Ambos os documentos foram preparados com vista a esta aquisição de imóveis e tendo como destinatário a CMSJM;
- em 05.03.2009, foi elaborado um documento de divulgação das condições de admissão de candidaturas ao respetivo projeto de co-financiamento integrado no Programa Operacional Regional do Norte, o qual na alínea iv. do seu subponto 13.1, referia como condição de admissão e aceitação das operações *“(...) documentação que comprove a legitimidade para construção nos imóveis (...)”*;
- em 01.06.2009, foi aprovada pela Assembleia Municipal a aquisição dos imóveis em apreço;
- em 29.07.2009, foi celebrado o respetivo contrato-promessa de compra e venda dos imóveis tendo sido na mesma data efetuado o pagamento no montante de 128.500,00 €, a título de sinal;
- em 29.06.2010, foi rececionado pela CMSJM um ofício da Comissão Diretiva do Programa Operacional Regional do Norte, comunicando a aprovação condicionada da candidatura da autarquia apresentada no âmbito do concurso abrangido pelo aviso publicado em 19.02.2009, no qual foi mencionado que até 31.08.2010 a autarquia teria que entregar a documentação comprovativa da titularidade ou propriedade dos terrenos e imóveis, uma vez que a o contrato-promessa de compra e venda apresentado na candidatura não era considerado para efeitos de co-financiamento, pelo facto de, por si



# Tribunal de Contas

---

só, não garantir a execução e manutenção duradoura dos projetos por não constituir um documento comprovativo da titularidade ou do direito de uso.

Resulta da cronologia supra que, pelo menos, o período de tempo decorrido entre a autorização para a aquisição em apreço (01.06.2009) e o consequente pagamento do sinal (29.07.2009), permitia a remessa da minuta do contrato promessa (caso a mesma tivesse sido redigida) para efeitos de fiscalização prévia e a pronúncia do Tribunal de Contas sobre a mesma, se, naquela primeira data, houvesse perceção clara de que até 30.07.2009 teria de ser feita demonstração perante a entidade financiadora de que “o promotor [teria] pelo menos a posse e a possibilidade de intervir no terreno”. Note-se que o contrato foi enviado para fiscalização prévia em 01.09.2010 e obteve visto em 28.10.2010, precisamente num período temporal igual ao anteriormente referido.

Importa também mencionar que o art.º 46.º da LOPTC não é um mero “*formalismo legal*” e a possível existência de urgência e/ou benefícios financeiros não podem afastar o cumprimento de procedimentos legais como o deste normativo. Neste preceito legal delimita-se a incidência objetiva da fiscalização prévia, isto é, os atos e contratos que devem ser enviados ao Tribunal de Contas para permitir a verificação da sua conformidade legal e se os respetivos encargos têm cabimento em verba orçamental própria (art.º 44º, n.º 1, da LOPTC), tendo em conta o objetivo de “travar” despesas públicas ilegais, a qual veio ser reforçada com a alteração recentemente introduzida no art.º 45º, n.º 4, pela Lei n.º 61/2011, que, no caso aí previsto, veio impedir a execução não só financeira, mas também material, dos contratos antes da pronúncia deste Tribunal.

Assim, quanto a todos os argumentos, apenas há que reiterar que, caso sejam convencionados pagamentos a efetuar na data da celebração de um contrato sujeito a fiscalização prévia do TC (tipificado no n.º 1 do art.º 46.º da LOPTC e conjugado com o valor previsto pelo art.º 48.º) e sendo o visto condição de eficácia financeira do mesmo, é a respetiva minuta que deve ser remetida para esse efeito, qualquer que seja o montante desse pagamento, uma vez que o valor a atender é o da totalidade do contrato.

No caso concreto, ocorreu um pagamento a título de sinal, na importância de 128.500,00 €, no âmbito de um contrato promessa de compra e venda de imóveis de 2.570.000,00 €.





# Tribunal de Contas

---

Assim, encontrava-se sujeita a fiscalização prévia a minuta do contrato promessa, assim como o contrato definitivo de compra e venda (ou a respetiva minuta se se previssem pagamentos no ato da sua outorga).

Igualmente, não se considera procedente para afastar, por si só, a ilicitude do comportamento do Presidente da Câmara Municipal de São João da Madeira, Manuel Castro de Almeida, o alegado de que agiu com base na informação apresentada por um dirigente municipal, pois como constitui jurisprudência uniforme da 3.<sup>a</sup> Secção do TC, proferida, entre outras, na Sentença n.º 3/2010 (Proc. N.º 10-JRF/2009), “(...) *quem repousa na passividade ou nas informações dos Técnicos para se justificar de decisões ilegais esquece que a boa gestão dos dinheiros públicos não se compatibiliza com argumentários de interpretação técnica para o exercício de tais funções.*”

Quanto à não responsabilização, ainda, de quem age convicto de que está a cumprir a lei, também se refere na mesma sentença que “*A própria circunstância de não terem consciência de que estavam a violar disposições legais e a cometer infracção, 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.*”

Porém, a consideração de que a ilicitude do comportamento do Presidente da CMSJM tem subjacente a informação subscrita pelo Chefe de Divisão Jurídica da Câmara Municipal, Jorge Magalhães Cerqueira, implica, igualmente, a suscetibilidade de responsabilização deste dirigente municipal. Nos termos do art.º 71.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro<sup>26</sup>, os dirigentes têm a obrigação de informar, por escrito, sobre o cumprimento das obrigações legais ou regulamentares relativamente a processos que careçam de decisão ou de deliberação dos eleitos locais. De referir também que, de acordo com a Sentença n.º 8/2011 (Proc. N.º 7-JRF/2010), de 20.04.2011, da 3.<sup>a</sup> Secção deste Tribunal, o dirigente ao elaborar a informação, no caso, no sentido de que o contrato-promessa de compra e venda em apreço não estaria sujeito a fiscalização prévia, apesar de agir na convicção de que o seu esclarecimento estava de acordo com a lei, não afasta a sua responsabilização, uma vez

---

<sup>26</sup> Alterada, também, pela Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro e pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro.





# Tribunal de Contas

---

que são exigidos “(...) *conhecimentos substanciais (...) bem como do pessoal dirigente das autarquias locais, para o cabal exercício das suas funções e impõe-lhes especial cuidado nas suas decisões e pareceres de modo a serem sempre cumpridos os preceitos legais e prosseguido o interesse público.*”

## 5. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

Resulta do exposto nos pontos anteriores que a autorização e o pagamento da quantia de 128.500,00 €, ao abrigo de um contrato-promessa de compra e venda, sem que a respetiva minuta tivesse sido remetida para o Tribunal se pronunciar em sede de fiscalização prévia, desrespeitou o disposto no artigo 46.º, n.º 1, alínea c), da LOPTC, e é suscetível de consubstanciar a prática da infração financeira prevista na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º do mesmo diploma legal, execução de contrato não submetido a fiscalização prévia quando a isso estava legalmente sujeito.

A responsabilidade pela infração financeira em apreço é imputável ao Presidente da Câmara Municipal de São João da Madeira, Manuel Castro de Almeida, nos termos dos artigos 61.º, n.º 1 e 62.º, n.º 2, por força do disposto no art.º 67.º, n.º 3, todos da LOPTC e, ainda, ao Chefe de Divisão Jurídica da Câmara Municipal, Jorge Magalhães Cerqueira, atento o teor do artigo 61.º, n.º 4, da mesma lei.

A referida infração é sancionável com multa, num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites fixados nos n.ºs 2 a 4 do artigo 65.º da citada Lei, a efetivar através de processo de julgamento de responsabilidade financeira [artigos 58.º, n.º 3, 79.º, n.º 2, e 89.º, n.º 1, alínea a), do diploma citado].

A multa a aplicar a cada um dos responsáveis tem como limite mínimo o montante correspondente a 15 UC<sup>27</sup> (1.530,00 €), e como limite máximo o montante correspondente a 150 UC (15.300,00 €).

No que respeita a juízos de censura e/ou de recomendações, apurou-se que, apenas, foi instaurado ao Presidente da Câmara Municipal de São João da Madeira, Manuel Castro Almeida, o Processo Autónomo de Multa n.º 39/2009, no qual foi proferida a Sentença n.º

---

<sup>27</sup> O valor da UC desde 20.04.2009 é de 102,00 €, por efeito da entrada em vigor do Novo Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26 de fevereiro.



# Tribunal de Contas

---

12/2010, de 02.02.2010, relevando a responsabilidade sancionatória e recomendando “(...) o rigoroso cumprimento no futuro, do disposto no artigo 47.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, no que concerne à remessa, ao Tribunal de Contas, dos contratos adicionais a contratos visados, bem como a difusão desta recomendação pelos serviços competentes da mesma Câmara Municipal.”

## CAPÍTULO IV

### PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Tendo o processo sido, inicialmente, submetido a vista do Ministério Público, à luz dos nºs 4 e 5 do artigo 29º da Lei nº 98/97, de 26 de agosto, republicada em anexo à Lei nº 48/2006, de 29 de agosto, emitiu aquele magistrado parecer, em 22 de setembro de 2011, no qual refere, em síntese, que “(...) não haverá nada de fundamental a acrescentar, quer à factualidade apurada e claramente evidenciada, quer aos correspondentes aspetos de legalidade financeira, que ficaram a constar das observações e conclusões, desta auditoria; estamos, igualmente, em total concordância com a análise jurídica incidente sobre o teor das respostas do único presumível responsável financeiro identificado nos Autos, por ter sido quem, pessoalmente, autorizou o pagamento inicial (a título de “sinal”, na fase do contrato- promessa) em que se veio a traduzir a prática da aludida infração.”

É sugerido no douto parecer que teria sido pertinente o TC ter ouvido “(...) outra pessoa (não identificada neste trabalho), no procedimento anterior à emissão da “ordem de pagamento”, em que se consubstanciou a ilegalidade e a infração cometida, que terá sido o Chefe da Divisão Jurídica, através da sua informação de 6 de Outubro de 2010 (...)”, sugestão que foi acolhida, tendo sido efetuadas as diligências necessárias à identificação e audição deste dirigente, este processo foi, novamente, submetido a vista do Ministério Público, em cumprimento do despacho judicial de 19 de julho de 2012, tendo aquele magistrado emitido parecer complementar, em 20 de agosto de 2012, no qual, refere que “(...) Em face da factualidade apurada e descrita no relatório, somos de parecer que se mostra indiciada a prática das infrações imputadas ao presidente da Câmara Municipal, Dr. Manuel de Castro Almeida e ao chefe de divisão jurídica, Dr. Jorge Magalhães Cerqueira (...).



# Tribunal de Contas

---

(...) *Da análise do projeto de relatório e dos documentos insertos nos autos, podemos concluir que se encontram reunidos os **requisitos da relevação** da responsabilidade financeira previstos no artigo 65.º n.º 8, da LOPTC.*

*Com efeito, (...) os indigitados autores da infração agiram na convicção de que estavam a atuar em conformidade com a lei, sendo que a má interpretação da lei, se não justifica a falta do seu cumprimento nem isenta as pessoas das sanções nela estabelecidas (artigo 6.º do Código Civil), aponta, face às concretas circunstâncias do caso, para uma **atuação negligente**.*

*Por outro lado os **factos dos autos são anteriores** à prolação da sentença nº 12/2010, proferida em 2.2.2010, no Processo Autónomo de Multa nº 39/2009, pelo que os indigitados responsáveis devem ser considerados primários para os efeitos das alíneas b) e c) do nº 8 do artigo 65º da LOPTC.*

*Evidencia-se ainda que os factos foram praticados num **contexto de urgência** e decorreram mais de uma quase impossibilidade prática de compatibilização dos procedimentos de candidatura a fundos comunitários, cujos prazos suscitaram alguma dificuldade de harmonização com os prazos de procedimento de submissão do contrato promessa a prévia fiscalização do Tribunal de Contas. Por último é de realçar que os elementos dos autos apontam no sentido de que **não houve qualquer intenção de subtrair a transação imobiliária ao controlo do Tribunal de Contas**, nem se verificou qualquer dano para os interesses patrimoniais e financeiros do município.”*

## CAPÍTULO V

### CONCLUSÕES

Face ao teor do Relatório e aos pareceres do Ministério Público impõe-se extrair conclusões.

Assim:

- a) Em 01.09.2010, a Câmara Municipal de São João da Madeira (CMSJM) remeteu para efeitos de fiscalização prévia, o “*Contrato de Compra e Venda*” referente à aquisição de



# Tribunal de Contas

---

imóvel – prédio urbano – sito na Rua da Fundição, freguesia e concelho de São João da Madeira, pelo preço de 2.100.000,00 €, celebrado em 24.08.2010, com a SANJIMO – *Sociedade Imobiliária, S.A.* (SANJIMO).

- b)** Em 29.07.2009, foi celebrado um contrato-promessa de compra e venda de imóveis, melhor identificados na alínea **A)** do Considerando Inicial do contrato-promessa, nos quais se incluía o identificado na alínea anterior.
- c)** Na data da outorga do contrato-promessa em apreço, **29.07.2009**, foi efetuado um pagamento no montante de 128.500,00 €.
- d)** Não foi remetido para o Tribunal de Contas a minuta do contrato-promessa. Apenas foi enviado, para este efeito, o contrato (definitivo) de compra e venda do prédio supra identificado, em 01.09.2010.
- e)** A atuação acima descrita é suscetível de consubstanciar a infração financeira prevista na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, sancionável nos termos previstos nos restantes números desta norma.
- f)** A responsabilidade financeira sancionatória recai sobre o Presidente da Câmara Municipal de São João da Madeira, Manuel Castro de Almeida que, detinha a competência para remeter os contratos/minutas ao Tribunal de Contas e autorizou o pagamento em questão e sobre o Chefe de Divisão Jurídica da Câmara Municipal, Jorge Magalhães Cerqueira que informou no sentido de aquele contrato não se encontrar sujeito a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.
- g)** Consultada a base de dados do Tribunal de Contas, apenas se detetou, relativamente ao autarca ora indiciado, um registo de incumprimento do prazo fixado no n.º 2 do art.º 47.º da LOPTC, tendo a respetiva responsabilidade sancionatória sido relevada.
- h)** São circunstâncias relevantes que militam a favor da aplicação do n.º 8 do artigo 65º da LOPTC o facto de o montante envolvido no sinal pago ser inferior ao limiar fixado para a submissão de atos e contratos a este Tribunal, o que sustentou a convicção de que o contrato promessa não estaria sujeito a fiscalização prévia, os cuidados postos na redação dada à cláusula décima quarta e a urgência com que o contrato promessa foi celebrado (em 29.7.2009) para obtenção de financiamento comunitário através de



# Tribunal de Contas

---

candidatura a apresentar antes de findo o prazo previsto (em 30.7.2009), com documentação que comprovasse a legitimidade para intervenção no imóvel.

## **CAPÍTULO VI**

### **DECISÃO**

Nos termos e com os fundamentos expostos, acordam 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:

- a)** Aprovar o presente Relatório que evidencia ilegalidade na autorização e efetivação de pagamentos sem o visto deste Tribunal e identifica os responsáveis pela mesma;
- b)** Releva a responsabilidade do Senhor Presidente da Câmara Municipal de S. João da Madeira e do Senhor Chefe de Divisão Jurídica da mesma Câmara Municipal, ao abrigo do n.º 8 do artigo 65º da LOPTC;
- c)** Recomendar à Câmara Municipal de São João da Madeira o cumprimento dos condicionalismos legais, respeitantes à sujeição dos contratos/minutas a fiscalização prévia do Tribunal de Contas e constantes, particularmente dos artigos 45.º, 46.º e 48.º, da LOPTC;
- d)** Fixar os emolumentos devidos pela Câmara Municipal de São João da Madeira em 137,31 €, ao abrigo do estatuído no n.º 1 do artigo 18.º 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.ºs 139/99, de 28 de agosto e 3-B/2000, de 4 de abril;
- e)** Remeter cópia deste Relatório:
  - i.** Ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de São João da Madeira, Manuel Castro Almeida;
  - ii.** Ao Senhor Chefe de Divisão Jurídica da Câmara Municipal, Jorge Magalhães Cerqueira;
  - iii.** Ao Senhor Juiz Conselheiro da 2.<sup>a</sup> Secção responsável pela área das autarquias locais.



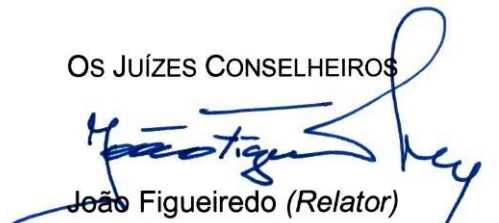
# Tribunal de Contas

---

- f) Remeter o processo ao Ministério Público, nos termos do n.º 4 do artigo 29.º da LOPTC;
- g) Após as notificações e comunicações necessárias, divulgar o Relatório na página da Internet do Tribunal de Contas.

Lisboa, 25 de setembro de 2012

OS JUÍZES CONSELHEIROS



João Figueiredo (*Relator*)



Alberto Fernandes Brás



Helena Abreu Lopes



## FICHA TÉCNICA

<b>Equipa Técnica</b>	<b>Categoria</b>	<b>Serviço</b>
<b>Coordenação da Equipa</b>  <i>Ana Luísa Nunes</i> e <i>Helena Santos</i>	<i>Auditora-Coordenadora</i>  <i>Auditora-Chefe</i>	<b>DCPC</b>  <b>DCC</b>
<i>Lígia Maria F.J. Neves</i> <sup>28</sup>  <i>Célia Prego Alves</i> <sup>29</sup>  <i>Rita Sanches Quintela</i> <sup>29</sup>	<i>Técnicas Verificadoras Superiores</i>  <i>Técnica Superior</i>	<b>DCC</b>

---

<sup>28</sup> Participou até à elaboração do Relato.

<sup>29</sup> Participou apenas na elaboração do Projeto de Relatório.