



AUDITORIA À *POLIS LITORAL*  
*RIA DE AVEIRO – SOCIEDADE PARA A*  
*REQUALIFICAÇÃO E VALORIZAÇÃO DA*  
*RIA DE AVEIRO, S.A.,*  
PARA O APURAMENTO DE  
RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS  
IDENTIFICADAS NO EXERCÍCIO  
DA FISCALIZAÇÃO PRÉVIA INCIDENTE  
SOBRE O PROCESSO DE VISTO N.º 198/2011



---

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 1/2012

Proc. n.º 2/2012 – Audit. (ARF)

1.ª Secção





## ÍNDICE

SIGLAS .....	1
I - INTRODUÇÃO.....	3
II - FACTOS APURADOS .....	3
III - NORMAS LEGAIS APLICÁVEIS .....	5
IV - INFRAÇÃO FINANCEIRA DETETADA .....	6
V - IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS .....	6
VI - ALEGAÇÕES APRESENTADAS .....	7
VII - APRECIÇÃO DAS ALEGAÇÕES .....	9
VIII - SANÇÃO APLICÁVEL .....	14
IX - PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO .....	15
X - CONCLUSÕES .....	16
XI - DECISÃO .....	17
FICHA TÉCNICA .....	18
ANEXOS DO RELATÓRIO:	
I – MAPA DE INFRAÇÕES FINANCEIRAS INDICIADAS .....	21
II – ALEGAÇÕES DOS RESPONSÁVEIS .....	23

## SIGLAS

CA	Conselho de Administração
CCP	Código dos Contratos Públicos <sup>(1)</sup>
CIRA	Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro - Baixo Vouga <sup>(2)</sup>
DCC	Departamento de Controlo Concomitante
DECOP	Departamento de Controlo Prévio
DGTC	Direção-Geral do Tribunal de Contas
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
IVA	Imposto Sobre o Valor Acrescentado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas <sup>(3)</sup>
Of.	Ofício
p.	Ponto
POLIS	Polis Litoral Ria de Aveiro – Sociedade para a Requalificação e Valorização da Ria de Aveiro, S. A. <sup>(4)</sup>
pub.	Publicado
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
TC	Tribunal de Contas
UAT	Unidade de Apoio Técnico
UC	Unidade de Conta

<sup>(1)</sup> Aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29.01, retificado pela Declaração de Retificação n.º 18-A/2008 (pub. no DR, 1.ª S., n.º 62, de 28.03.2008), alterado pela Lei n.º 59/2008, de 11.09, DL n.º 223/2009, de 11.09, DL n.º 278/2009, de 02.10, Lei n.º 3/2010, de 27.04 e DL n.º 131/2010, de 14.12.

<sup>(2)</sup> Comunidade intermunicipal instituída pelos municípios de Águeda, Albergaria-a-Velha, Anadia, Aveiro, Estarreja, Ílhavo, Murtosa, Oliveira do Bairro, Ovar, Sever do Vouga e Vagos, cf. teor dos Estatutos daquela comunidade, incluídos no Anúncio n.º 6215-A/2008, pub. no suplemento do DR, 2.ª S., n.º 201, de 16.10.2008.

<sup>(3)</sup> Lei n.º 98/97, de 26.08, alterada pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31.12, 1/2001, de 04.01, 55-B/2004, de 30.12, 48/2006, de 29.08, 35/2007, de 13.08 e 3-B/2010, de 28.04. Posteriormente à data dos factos aqui relatados, foi alterada pelas Leis n.ºs 61/2011, de 07.12 e 2/2012, de 06.01.

<sup>(4)</sup> Sociedade criada pelo DL n.º 11/2009, de 12.01.





## I - INTRODUÇÃO

1.1 - Em 04.02.2011, a *Polis Litoral Ria de Aveiro - Sociedade para a Requalificação e Valorização da Ria de Aveiro, S.A.*, remeteu ao Tribunal de Contas, para efeitos de fiscalização prévia, um contrato de prestação de serviços adiante melhor identificado.

1.2 - Em 27.04.2011, a 1.<sup>a</sup> Secção do Tribunal concedeu o visto ao referido contrato (incluso no proc. de visto n.º 198/2011), tendo o Conselheiro relator da respetiva Decisão (n.º 367/2011) ordenado a sua remessa ao DCC “*em ordem ao apuramento da responsabilidade acima [na Decisão] enunciada*”, decorrente da realização de um pagamento em momento anterior ao da prolação da referida Decisão.

1.3 – Os objetivos da presente *Ação* consistiram assim no apuramento de eventuais responsabilidades financeiras resultantes de pagamentos autorizados na fase de execução do contrato mencionado no n.º 1.1.

1.4 – No âmbito da citada *Ação*, e após apreciação preliminar do proc. de visto no DCC, solicitou-se à POLIS a informação e documentação indicada no Of. da DGTC n.º 11185, de 15.07.2011, a que aquela Sociedade respondeu no seu Of. n.º PRA.11CT940/TF.jca, de 27.07.2011.

1.5 - Na sequência da análise de toda a informação até então coligida foi produzido um relato de auditoria, posteriormente notificado à POLIS e aos responsáveis nele identificados em cumprimento do disposto no art.º 13.º, n.ºs 1 e 3, da LOPTC.

1.6 – Todos os notificados do relato se pronunciaram em articulado conjunto<sup>(5)</sup> — reproduzido na íntegra no anexo II — cujo teor foi já considerado na elaboração do presente relatório, em que a recomendação inclusa na Parte XI surge como corolário lógico das conclusões constantes na Parte X, formuladas com base nos elementos reunidos durante a *Acção*.

## II – FACTOS APURADOS

2.1 – Em 27.10.2010, o Conselho de Administração (CA) da POLIS adjudicou<sup>(6)</sup> à *Sener, Ingeniería y Sistemas, S.A.*, os serviços relativos à elaboração dos estudos da evolução e da dinâmica costeira e estuarina, de mobilidade e navegabilidade na Laguna e de reforço de margens pela recuperação de diques e motas com vista à prevenção de riscos.

<sup>(5)</sup> Anexo ao Of. da POLIS n.º PRA.11.CT.1041/TF.rc, de 02.11.2011.

<sup>(6)</sup> Cf. “Autorização” aposta na Proposta (de adjudicação) n.º P08001.PRA.10.PA943/LFB.lfb, de 26.10.2010.



## Tribunal de Contas

2.2 - Na mesma data (27.10.2010), a POLIS requereu ao TC que se pronunciasse sobre a necessidade dos seus atos e contratos serem submetidos a fiscalização prévia dado considerar, face ao art.º 47.º, n.º 1, al. a), da LOPTC, que estes se encontrariam isentos daquele controlo por a Sociedade “*não desempenhar funções originariamente a cargo da Administração Pública*”, como exigido no art.º 5.º, n.º 1, al. c), da mesma lei (Of. da POLIS n.º PRA.10.CT.696/TF.rc.jca, de 27.10.2010).

2.3 – Em 10.12.2010, foi celebrado o contrato antes adjudicado, do qual relevam as seguintes condições contratuais:

Objecto:	Elaboração dos estudos indicados no n.º 2.1 (cláusula 1.ª);
Prazo:	285 dias contados da data da assinatura do contrato no tocante à elaboração dos estudos compreendidos na 1.ª fase, podendo os serviços de apoio técnico aos projetos estender-se até 30.06.2013 (cláusula 2.ª);
Preço:	€ 720.015,00, IVA excluído (cláusula 5.ª);
Pagamento:	Pagamento fracionado, sendo o primeiro determinado pela assinatura do contrato, no montante correspondente a 10% <sup>(7)</sup> sobre o preço global e contra a entrega de caução/garantia bancária de igual valor (cláusula 6.ª, n.ºs 1 e 2); rececionada a respetiva fatura, a mesma será paga no prazo de 30 dias (cláusula 6.ª, n.º 3). O prazo de pagamento das restantes prestações é de 60 dias após a receção das correspondentes faturas (cláusula 6.ª, n.º 3).

2.4 – Na mesma data (10.12.2010), e em resposta ao pedido da POLIS descrito em 2.2, o TC informou não deter competência consultiva na matéria em causa, apenas podendo pronunciar-se sobre processos que concretamente lhe fossem presentes, pelo que deveria(m) o(s) mesmo(s) ser remetido(s) para fiscalização prévia a fim de ser proferida decisão relativa à sua eventual sujeição àquele tipo de fiscalização (Of. do DECOP n.º 20916, de 10.12.2010).

2.5 - Em 23.12.2010, o banco Bilbao Vizcaya Argentaria (Portugal), S.A. emitiu a garantia bancária (n.º 980000022874) autónoma à primeira solicitação por conta da *Sener, S.A.*, no valor de € 72.001,50, a favor da POLIS, destinada a caucionar o pagamento da 1.ª prestação do preço dos serviços.

2.6 - Em 30.12.2010, a *Sener, S.A.*, emitiu a factura n.º 10/3420, correspondente à 1.ª fração do preço dos serviços contratados, no montante total de € 72.001,50.

<sup>(7)</sup> 10% do preço global (€ 720.015,00) corresponde a € 72.001,50.



2.7 - Em reunião de 13.01.2011, o CA da POLIS deliberou autorizar o pagamento de diversas despesas, especificadas num quadro anexo à ata (n.º 44) narrativa daquela reunião<sup>(8)</sup>, no qual consta a despesa relativa à aludida fatura n.º 10/3420.

2.8 - Em 02.02.2011, a fatura antes indicada foi paga por transferência bancária, através de conta aberta pela POLIS no Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P.<sup>(9)</sup>.

2.9 – Rececionado (em 04.02.2011<sup>(10)</sup>) no TC o contrato em causa e prestada a informação e documentação entretanto solicitadas<sup>(11)</sup> à POLIS, a 1.ª Secção do Tribunal, em sessão de 27.04.2011, concedeu o visto (Decisão n.º 367/2011) ao contrato e ordenou a sua remessa ao DCC para os efeitos enunciados no n.º 1.2 deste documento, na sequência da qual foram realizadas as diligências descritas nos n.ºs 1.4 e 1.5.

### III – NORMAS LEGAIS APLICÁVEIS

3.1 – Como resulta do disposto no art.º 47.º, n.º 1, al. a), da LOPTC, os contratos celebrados pelas entidades indicadas no seu art.º 2.º, n.ºs 2 e 3 estão sujeitos a fiscalização prévia do TC se se mostrarem preenchidos todos os pressupostos enunciados na 2.ª parte da al. c) do n.º 1 do art.º 5.º da mesma lei.

3.2 – De entre as entidades elencadas nas várias alíneas do n.º 2 do mencionado art.º 2.º constam as “*empresas públicas*” [cf. al. b)], igualmente passíveis de integração na previsão do n.º 3<sup>(12)</sup> do mesmo preceito legal.

3.3 – A fiscalização prévia incide, entre outros, sobre contratos de aquisição de serviços de valor (sem IVA) igual ou superior ao montante fixado, em cada ano, na lei do orçamento do Estado, como decorre da conjugação do disposto nos art.ºs 46.º, n.º 1, al. b) e 48.º, ambos da LOPTC.

<sup>(8)</sup> Cf. documentado na ata (n.º 44) e quadro especificados no texto e declarado pela POLIS no seu Of. n.º PRA.11.CT.834/TF.rc, de 18.04.2011.

<sup>(9)</sup> Cf. se extrai do teor do “Protocolo de Acompanhamento da Fatura” emitido pela POLIS, bem como de um documento, intitulado “Seleção de Movimentos”, produzido pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P., disponibilizados em anexo ao Of. da POLIS n.º PRA.11.CT.834/TF.rc, de 18.04.2011.

<sup>(10)</sup> Cf. documentado no Of. da POLIS n.º PRA.11.CT.761/TF.rc, de 04.02.2011.

<sup>(11)</sup> Solicitação concretizada através dos ofícios com as referências DECOP/UAT.2/1986/2011, de 11.03.2011 e DECOP/UAT.2/2901/2011, de 11.04.2011, tendo a POLIS respondido, respetivamente, através dos seus ofícios n.ºs PRA.11.CT.812/TF.rc, de 30.03.2011 e PRA.11.CT.834/TF.rc, de 18.04.2011.

<sup>(12)</sup> O art.º 2.º, n.º 3, da LOPTC estatui que “*Estão ainda sujeitas à jurisdição e ao controlo financeiro do Tribunal de Contas as entidades de qualquer natureza que tenham participação de capitais públicos ou sejam beneficiárias, a qualquer título, de dinheiros ou outros valores públicos, na medida necessária à fiscalização da legalidade, regularidade e correção económica e financeira da aplicação dos mesmos dinheiros e valores públicos*”. Saliente-se que, no parecer jurídico (datado de 04.12.2008) que acompanhou a resposta (adiante analisada) oferecida pelos responsáveis indiciados em sede de contraditório sustenta-se que a POLIS integra a norma legal antes transcrita, cf. resulta do exposto nas fls. 14 e 25 daquele parecer.



## Tribunal de Contas

3.4 - Em 2010 e 2011, o montante aludido no número anterior situou-se nos € 350.000,00, cf. resulta do estabelecido no art.º 138.º, n.º 1, da Lei n.º 3-B/2010, de 28.04 e no art.º 152.º, da Lei n.º 55-A/2010, de 31.12.

3.5 – No que respeita à eficácia jurídica dos contratos sujeitos a fiscalização prévia do TC, dispõe o art.º 45.º, n.º 1, da LOPTC, que aqueles podem produzir efeitos antes do visto “(...) *exceto quanto aos pagamentos a que derem causa (...)*”.

### IV – INFRAÇÃO FINANCEIRA DETETADA

4.1 – Os factos descritos nos n.ºs 2.6 a 2.9 evidenciam que a autorização do pagamento da despesa correspondente à 1.ª fração do preço global dos serviços contratados, no valor de € 72.001,50, teve lugar em 13.01.2011, a movimentação dos respetivos fundos em 02.02.2011 e a concessão do visto em 27.04.2011.

4.2 – A situação apontada no número precedente não é conforme ao estatuído no art.º 45.º, n.º 1, da LOPTC que, por esta via, se mostra violado.

4.3 - A preterição do citado dispositivo legal integra a infração financeira descrita no art.º 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC — na parte em que alude à “*violação das normas sobre (...) pagamento de despesas públicas ou compromissos*” — sendo suscetível de constituir os respetivos responsáveis em responsabilidade financeira sancionatória.

### V – IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

5.1 – A responsabilidade pela infração financeira indicada no n.º 4.3 é imputável<sup>(13)</sup> aos membros do CA da POLIS que, ao abrigo da competência fixada no art.º 14.º, n.º 1, al. a)<sup>(14)</sup>, dos seus Estatutos, aprovados em anexo ao DL n.º 11/2009, de 12.01, em reunião de 13.01.2011, aprovaram/autorizaram o pagamento da despesa referenciada no n.º 4.1, como evidenciado na ata (n.º 44) narrativa daquela reunião e respetivo quadro anexo, no qual se alude, entre outras, à fatura n.º 10/3420, emitida pela “SENER”, no “Valor c/IVA” de € 72.001,50.

<sup>(13)</sup> A determinação dos responsáveis pela infração financeira indicada no texto obedeceu ao regime definido nos art.ºs 61.º e 62.º, da LOPTC, aplicáveis por expressa remissão do seu art.º 67.º, n.º 3.

<sup>(14)</sup> O art.º 14.º, n.º 1, al. a), mencionado no texto, prescreve que “*Compete ao conselho de administração assegurar a gestão dos negócios da Sociedade, sendo-lhe atribuídos os mais amplos poderes e cabendo-lhe, designadamente: a) Gerir os negócios sociais e praticar todos os atos relativos ao objeto social que não caibam na competência de outro órgão da Sociedade*”.



5.2 - Os elementos do CA da POLIS responsáveis nos termos expressos no número anterior são<sup>(15)</sup> os que a seguir se indicam:

Presidente: Maria Teresa Fidélis da Silva<sup>(16)</sup>;  
Vogais: ● José Agostinho Ribau Esteves<sup>(17)</sup>;  
● João Carlos Gomes Belo Farinha<sup>(18)</sup>.

## VI – ALEGAÇÕES APRESENTADAS

6.1 – O pagamento, antes do “visto”, da 1.ª fração do preço total dos serviços contratados, filia-se<sup>(19)</sup> na convicção da POLIS de que os seus atos e contratos se encontravam isentos de fiscalização prévia do TC, como se conclui da exposição formulada na parte inicial do seu Of. n.º PRA.11.CT940/TF.jca, de 27.07.2011, infra reproduzida:

- “1. O Conselho de Administração desta sociedade, sustentado num parecer jurídico emitido, em 04 de Dezembro de 2008, por A.M.Pereira, Sáragga Leal, Oliveira Martins, Júdice e Associados Sociedade de Advogados RL, prosseguia a sua atividade no sentido que os atos e contratos praticados pela Sociedade, no âmbito da execução do seu objeto se encontravam isentos de fiscalização prévia do Tribunal de Contas, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 47.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), em virtude desta não desempenhar funções administrativas originariamente a cargo da Administração Pública, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º da LOPTC;
2. Não obstante, com vista a que todos os actos por si praticados se enformassem de legalidade e clareza máxima, deliberou, o Conselho de Administração da Sociedade, previamente à assinatura, em 10 de Dezembro de 2010, do Contrato de Prestação de Serviços dos Estudos de Evolução e da Dinâmica (...), solicitar ao Tribunal de Contas, sobre a necessidade de fiscalização prévia desse Tribunal dos atos e contratos praticados por esta Sociedade;
3. O que concretizou através da carta ref.ª PRA.11.CT696/TF.rc.jca, de 27 de Outubro de 2010 (Anexo 1);
4. Não tendo obtido por parte desse Tribunal qualquer resposta até ao dia 10 de Dezembro de 2010, o Conselho de Administração deliberou proceder à assinatura do contrato;

<sup>(15)</sup> Cf. teor da ata (n.º 44) descritiva da reunião do CA da POLIS ocorrida em 13.01.2011, facultada por esta Sociedade em anexo ao seu Of. n.º PRA.11.CT940/TF.jca, de 27.07.2011.

<sup>(16)</sup> Nomeada Presidente do CA para o mandato de 2009/2011, cf. ato publicado em 20.03.2009 na área do Portal da Justiça reservada à publicação on line de atos societários (<http://publicacoes.mj.pt/>).

<sup>(17)</sup> Designado vogal do CA nos termos do ato identificado na nota de rodapé anterior.

<sup>(18)</sup> Designado vogal do CA para o mandato em curso (2009/2011), cf. ato publicado em 06.10.2010 na área do Portal da Justiça reservada à publicação on line de atos societários (<http://publicacoes.mj.pt/>).

<sup>(19)</sup> Cf. se extrai dos esclarecimentos formulados no p. 3 [“O pagamento efetuado à Senér, Ingeniería y Sistemas, S.A., a 2 de Fevereiro de 2011, resultou do cumprimento duma obrigação contratual (vide cláusula sexta, n.º 1, do contrato outorgado entre as Partes) e na convicção profunda de que este contrato não estaria sujeito a fiscalização prévia, pelos motivos supra indicados, e com o objetivo de cumprir com as obrigações contratualmente assumidas”] do Of. da POLIS n.º PRA.11.CT940/TF.jca, de 27.07.2011, prestados na sequência do solicitado no p. 3 do Of. da DGTC n.º 11185, de 15.07.2011.



## Tribunal de Contas

5. *A resposta (carta ref.ª 020916 – Anexo 2) desse Tribunal, foi recebida em 14 de Dezembro de 2010, onde é comunicado que o Tribunal de Contas apenas se pronuncia em face dos processos submetidos à sua apreciação, pelo que deveriam ser remetidos os processos em causa para sobre eles ser proferida decisão sobre a sua eventual sujeição a fiscalização prévia;*
6. (...);
7. *O pagamento ao adjudicatário Sener, Ingeniería y Sistemas, S.A., cujo contrato estava em execução, ocorreu em 2 de Fevereiro de 2011 (Anexo 4), na convicção de que os atos e contratos praticados por esta Sociedade, conforme parecer jurídico referido em 1 supra, não estariam sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas;*
8. *De resto, tem esta sociedade conhecimento do sentido e alcance da dita decisão proferida pelo Tribunal de Contas no âmbito do processo de visto 292/11, a qual considera aplicável à sua atividade, exatamente pelos mesmos termos e fundamentos e em confirmação do mencionado em 1 supra”.*

6.2 - A argumentação transcrita foi retomada no articulado (de 6 fls.) anexo ao Of. da POLIS n.º PRA.11.CT.1041/TF.rc, de 02.11.2011, apresentado no contraditório realizado<sup>(20)</sup> pelos responsáveis identificados no n.º 5.2.

6.3 - Assim, no sobredito articulado declara-se, a fls. 2 e 3, que *“Permanece entendimento do Conselho de Administração que a PLRA<sup>(21)</sup> beneficia da exceção de fiscalização prévia, por não preencher os requisitos da 2.ª parte da alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º da LOPTC, visto ter sido efetivamente criada de raiz pelo Estado mas não para desempenhar funções administrativas originariamente a cargo da Administração Pública, ou seja, sem ter por efeito ou intenção a subtração de tarefas ou funções já desempenhadas por outras entidades públicas, pois que a PLRA surgiu com base em programa inovador de revalorização e ordenamento do território. Na verdade, defende o Conselho de Administração da PLRA que o critério «entidades criadas para desempenhar funções administrativas a cargo da Administração Pública» deve ser entendido como referindo-se a entidades criadas para desenvolver, nos termos da lei, e prosseguindo interesses gerais, atividades administrativas de satisfação regular de necessidades coletivas, já antes identificadas como tal e de facto executadas por entidades anteriormente integradas no setor público administrativo, o que não é o caso da PLRA. Contudo, a circunstância do Tribunal de Contas ter definido que os atos e contratos da sociedade Frente Tejo, S.A. (operação de idêntica natureza e alcance à prosseguida pela PLRA), estavam sujeitos a visto prévio, levou o Conselho de Administração da PLRA a submeter atempadamente ao Tribunal de Contas a validação do entendimento seguido, não obtendo no entanto qualquer decisão sobre o mesmo pelas razões acima expostas”.*

<sup>(20)</sup> Em cumprimento do despacho proferido pelo Senhor Conselheiro relator em 11.10.2011 na Informação n.º 288/2011-DCC, de 30.09.2011, tendo o relato sido notificado aos responsáveis através dos escritórios da DGTC n.ºs 15459, 15460 e 15461, todos de 17.10.2011.

<sup>(21)</sup> Abreviatura de “Polis Litoral Ria de Aveiro”.



6.4 - O entendimento aduzido ampara-se no parecer jurídico<sup>(22)</sup> (datado de 04.12.2008) formulado por uma sociedade de advogados anexo ao mencionado articulado e na decisão proferida no proc. de visto n.º 292/2011, como afirmado na fl. 3 daquele documento.

## VII – APRECIÇÃO DAS ALEGAÇÕES

7.1 – As alegações expostas no ponto antecedente foram, na sua maioria, comentadas no relato contraditado, cf. se alcança do expresso nas suas págs. 8 e seguintes. Como ali se afirmou, a questão da competência do TC para fiscalizar previamente a legalidade e correção financeira do contrato remetido pela POLIS — por esta impugnada por considerar que não desempenha “*funções administrativas originariamente a cargo da Administração Pública*” como exigido no segmento final da al. c) do n.º 1 do art.º 5.º, da LOPTC — foi decidida em sede própria, ou seja, pela 1.ª Secção do TC na Decisão (n.º 367/2011) final proferida sobre o proc. de visto n.º 198/2011. Ante a ausência de interposição de recurso daquela Decisão para o plenário da 1.ª Secção nos termos previstos no art.º 96.º, n.º 1, al. a), da LOPTC e transcorrido o prazo indicado no art.º 97.º, n.º 1, da mesma lei, conclui-se que tal Decisão já transitou em julgado. Por conseguinte, a posterior reapreciação — como pretendido pelos responsáveis — de matéria contida na Decisão em referência ofenderia o caso julgado formado no mencionado proc. de visto n.º 198/2011, no âmbito do qual foi ordenado o apuramento de responsabilidades, como se deu conta no n.º 1.2.

7.2 - No entanto, por se reconhecer que naquela Decisão o Tribunal não exteriorizou o enquadramento realizado na matéria procurou-se, no relato contraditado, assinalar os aspetos que a terão enformado nos termos que a seguir se transcrevem:

*“Assim, principia-se por notar que a RCM n.º 90/2008, de 20.03.2008 (pub. no DR, 1.ª S., n.º 106, de 03.06.2008) estabeleceu a realização de um conjunto de operações de requalificação e valorização de zonas de risco e de áreas naturais degradadas situadas no litoral (conjunto de operações designadas «Polis Litoral»), em que cada conjunto de operações deveria ser «executado por uma empresa pública a constituir sob a forma de sociedade comercial de capitais exclusivamente públicos, com a participação maioritária do Estado e minoritária dos municípios territorialmente abrangidos» (n.º 5 da RCM n.º 90/2008). Na mesma Resolução identificaram-se 3 áreas objeto de intervenção, uma das quais correspondendo à «Ria de Aveiro, incidindo sobre a frente costeira e a frente de ria dos municípios de Águeda, Albergaria-a-Velha, Aveiro, Estarreja, Ílhavo, Mira, Murtosa, Oliveira do Bairro, Ovar, Sever do Vouga e Vagos» [n.º 7, al. c), da RCM n.º 90/2008].*

<sup>(22)</sup> Parecer (de 26 fls) formulado pela PLMJ – A.M. Pereira, Sáragga Leal, Oliveira Martins, Júdice e Associados, Sociedade de Advogados, RL, com data de 04.12.2008.



## Tribunal de Contas

No DL n.º 11/2009, de 12.01 — que instituiu a Polis Litoral Ria de Aveiro - Sociedade para a Requalificação e Valorização da Ria de Aveiro, S.A.<sup>(23)</sup> — refere-se que esta tem por objeto «a gestão, a coordenação e a execução do investimento a realizar no âmbito do Polis Litoral Ria de Aveiro - Operação Integrada de Requalificação e Valorização da Ria de Aveiro, na área e nos termos definidos no respetivo plano estratégico (...)» (art.º 2.º, n.º 3, do DL n.º 11/2009).

No referido «plano estratégico», de Junho de 2010, disponibilizado pela POLIS na Internet<sup>(24)</sup>, assinalam-se 4 eixos estratégicos de intervenção (cf. págs. 132 a 147 do dito «plano»), que a seguir se sintetizam:

**Eixo 1 - Proteção e defesa da zona costeira e lagunar visando a prevenção de risco.**  
Este eixo envolve a recuperação dunar e lagunar (através da recarga de areias e recuperação dos seus habitats), o reordenamento e qualificação das frentes marítimas de Esmoriz e de Cortegaça (integrando a elaboração do respetivo Plano de Pormenor) e o reforço das margens/recuperação de diques e motas.

**Eixo 2 - Proteção e valorização do património natural e paisagístico** (implica a realização de ações de desassoreamento, intervenções de limpeza de infestantes, a requalificação das margens através da construção de percursos pedonais e cicláveis, criação de espaços de lazer e de estruturas de divulgação e promoção dos valores naturais nos sistemas hídricos).

**Eixo 3 - Valorização de recursos como fator de competitividade económica e social.**  
Este eixo compreende o reordenamento e valorização da atividade piscatória (através do desassoreamento dos canais de acesso às infraestruturas portuárias e da requalificação das diversas infraestruturas de apoio aos núcleos de pesca tradicional lagunar e de pesca marítimos) e a criação de infraestruturas de apoio ao uso turístico balnear (implicando a valorização dos espaços passíveis de uso público como, por ex., as praias, através da criação de infraestruturas de apoio ao uso balnear como estacionamento e acessos pedonais).

**Eixo 4 - Promoção e dinamização da vivência da ria.** Este eixo abarca a promoção da mobilidade e ordenamento da circulação na Ria (melhoria das condições de circulação na Ria de Aveiro por via da definição dos principais canais de navegação e tipologias de embarcações passíveis de circular em cada um

<sup>(23)</sup> A POLIS é uma sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos (art.º 2.º, n.º 1, do DL n.º 11/2009, de 12.01) e rege-se pelo Regime Jurídico do Setor Empresarial do Estado e das Empresas Públicas (aprovado pelo DL n.º 558/99, de 17.12, alterado pelo DL n.º 300/2007, de 23.08 e pelas Leis n.ºs 64-A/2008, de 31.12 e 55-A/2010, de 31.12), pelo citado DL n.º 11/2009 e pelos seus Estatutos, aprovados em anexo a este diploma legal (cf. art.º 2.º, n.º 2 daquele DL n.º 11/2009) e, supletivamente, pelo Código das Sociedades Comerciais (art.º 7.º, n.º 1, do Regime Jurídico do Setor Empresarial do Estado e das Empresas Públicas) e pelo Estatuto do Gestor Público (aprovado pelo DL n.º 71/2007, de 27.03, alterado pela Lei n.º 64-A/2008, de 31.12.) no tocante aos membros do CA daquela Sociedade (art.º 15.º do Regime Jurídico do Setor Empresarial do Estado e das Empresas Públicas). Por último, são-lhe ainda aplicáveis os Princípios de bom governo das empresas do setor empresarial do Estado constantes no anexo à RCM n.º 49/2007, de 01.02.2007 (pub. no DR, 1.ª S, n.º 62, de 28.03.2007).

<sup>(24)</sup> No endereço [www.polisriadeaveiro.pt/pg04.php](http://www.polisriadeaveiro.pt/pg04.php), cf. consulta efetuada em 26.09.2011.



deles; criação de infraestruturas para o uso da bicicleta, associadas ao desporto, lazer e turismo na envolvente da Ria), o reordenamento e qualificação das frentes lagunares (desenvolvimento de projetos de requalificação e limpeza das áreas naturais adjacentes à zona lagunar nos diferentes concelhos; inclui também ações de desassoreamento dos canais de acesso aos locais a recuperar) a promoção territorial (elaboração de um Plano de Marketing territorial e subsequentes ações de comunicação e divulgação da Ria, envolvendo, por ex., a instalação de sinalética, quiosques multimédia e elaboração de brochuras) e a criação e beneficiação de estruturas de apoio às atividades de recreio náutico (valorização de algumas das infraestruturas já existentes, utilizadas por diversas Associações).

Do breve exame levado a cabo até este momento resulta que a POLIS foi criada para desenvolver ações de requalificação e valorização de uma zona específica (do domínio público) do território nacional ou, por outras palavras, operações de ordenamento do território, originariamente a cargo do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais, cf. se alcança do disposto nos art.<sup>os</sup> 1.º, n.º 2 e 4.º, n.º 1, da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei n.º 48/98, de 11.08, alterada pela Lei n.º 54/2007, de 31.08). Assim, o art.º 1.º, n.º 2, daquela lei esclarece que «A política de ordenamento do território e de urbanismo define e integra as ações promovidas pela Administração Pública, visando assegurar uma adequada organização e utilização do território nacional, na perspetiva da sua valorização, designadamente no espaço europeu, tendo como finalidade o desenvolvimento económico, social e cultural integrado, harmonioso e sustentável do País, das diferentes regiões e aglomerados urbanos», determinando-se, no art.º 4.º, n.º 1, que «O Estado, as Regiões Autónomas e as autarquias locais devem promover, de forma articulada, políticas ativas de ordenamento do território e de urbanismo, nos termos das suas atribuições e das competências dos respetivos órgãos, de acordo com o interesse público e no respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos». O referido é ainda reforçado pelo facto dos acionistas da POLIS — o Estado e a CIRA<sup>(25)</sup>, cf. art.º 6.º, n.º 1, do mencionado DL n.º 11/2009 — se integrarem na «Administração Pública», ou no setor público administrativo, que compreende o universo de entidades tradicionalmente sujeitas a fiscalização prévia, cf. resulta da articulação do positivado nos art.<sup>os</sup> 2.º, n.º 1, als. a) e c) e 5.º, n.º 1, al. c), 1.ª parte, da LOPTC.

O objeto social da POLIS e a natureza da sua atividade — revelada pelo programa de intervenções previsto no «plano estratégico» atrás resumido — evidenciam que aquela desenvolve funções de natureza predominantemente administrativa (por oposição às de

<sup>(25)</sup> A Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro - Baixo Vouga (CIRA) é uma pessoa coletiva de direito público, de natureza associativa e âmbito territorial e visa a realização de interesses comuns aos 11 municípios que a integram, regendo-se pela Lei n.º 45/2008, de 27.08 e pelos seus Estatutos, cf. art.º 1.º, n.º 1, destes últimos, constantes no Anúncio n.º 6215-A/2008 (pub. no suplemento do DR, 2.ª S., n.º 201, de 16.10.2008).



## Tribunal de Contas

*caráter mercantil) originariamente cometidas (por lei) à Administração Pública, pelo que se mostra preenchido o requisito contestado pela POLIS, formulado no art.º 5.º, n.º 1, al. c), 2.ª parte, da LOPTC” [fim da transcrição].*

7.3 – As razões expendidas no texto reproduzido encontram eco na doutrina. Assim, Lídio de Magalhães advoga que a expressão “*funções administrativas originariamente a cargo da Administração Pública*” constante na 2.ª parte da al. c) do n.º 1 do art.º 5.º, da LOPTC respeita às “*funções administrativas que, até à criação das novas entidades, estavam a ser desempenhadas pela Administração Pública*”<sup>(26)</sup>. João Figueiredo, em estudo mais aprofundado do citado segmento normativo, clarifica que as funções originariamente a cargo da Administração Pública abrangem funções cometidas a esta “*pelo menos genericamente. Não se diga, por exemplo, que a construção e manutenção de um teatro municipal é uma função nova, porque antes já ao município competiam atividades de natureza cultural*”<sup>(27)</sup>. De igual modo, não é juridicamente defensável considerar-se que as operações de ordenamento do território cometidas por lei à POLIS são inovadoras por assentarem “*num programa inovador*” (o “Polis Litoral”) como alegado<sup>(28)</sup>, e materialmente distintas das primitivamente atribuídas ao Estado, às Regiões Autónomas e às autarquias locais no art.º 4.º, n.º 1, da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo.

7.4 – A natureza administrativa das funções a cargo da POLIS supra apontada é ainda concordante com a “*natureza claramente instrumental e não mercantil*” atribuída pela 2.ª Secção do TC àquela Sociedade (e a outras empresas públicas) no Relatório de Auditoria n.º 29/2011<sup>(29)</sup> - 2.ª Secção (proc. 23/10 – Audit).

7.5 – Nos termos do n.º 11 dos Princípios de bom governo das empresas do setor empresarial do Estado, aprovados em anexo à RCM n.º 49/2007<sup>(30)</sup>, de 01.02 (pub. no DR,

<sup>(26)</sup> Cf. autor citado em artigo pub. na Revista de Administração Local, n.º 215, Setembro – Outubro 2006, pág. 603.

<sup>(27)</sup> Cf. autor citado em artigo pub. na separata da Revista do Tribunal de Contas n.º 51, Janeiro/Junho de 2009, Lisboa (2010), pág. 82.

<sup>(28)</sup> Vide fl. 3 do articulado apresentado no contraditório realizado e fls. 21 e 22 do parecer jurídico àquele anexo (“*Ora, as sociedades Polis – entre as quais, naturalmente, se inclui a Polis Litoral, S.A – foram criadas de raiz, sem terem por efeito ou intenção a substituição em tarefas ou funções já desempenhadas por outras entidades públicas, pois que surgiram com base num programa inovador de revalorização de cidades, nuns casos e de revalorização urbana e ambiental e reordenamento do território, noutros, como aqui sucede*”).

<sup>(29)</sup> Relatório que versou sobre a “Auditoria à sustentabilidade das Sociedades de Capitais Públicos” (disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt)), declarando-se, nas suas págs. 7 e 8, o seguinte: “24. Em boa parte das sociedades anónimas ora abrangidas, verificou-se, de facto, a ausência sistemática de registo de qualquer volume de negócios, consubstanciando-se a sua atividade anual na realização de investimentos capitalizáveis, sem qualquer registo de créditos operacionais exigíveis sobre terceiros. Outras há cujas receitas de exploração são, além de inexpressivas, perfeitamente marginais à sua atividade principal”; “25. Estão nesta situação as empresas CostaPolis, VianaPolis, Frente Tejo, Polis Litoral Ria Formosa, Polis Litoral Ria de Aveiro e Polis Litoral Norte, na medida em que a sua missão se circunscreve à realização de um projeto de investimento específico, no termo da qual as sociedades serão extintas, evidência de que **possuem uma natureza claramente instrumental e não mercantil**” (destacado nosso).

<sup>(30)</sup> Resolução aplicável à POLIS face à remissão do art.º 2.º, n.º 2, do DL n.º 11/2009, de 12.01, para o Regime Jurídico do Setor Empresarial do Estado (DL n.º 558/99, de 17.12, alterado pelo DL n.º 300/2007, de 23.08 e pelas Leis n.ºs 64-A/2008, de 31.12 e 55-A/2010, de 31.12) e deste (vide seu art.º 15.º) para o Estatuto do Gestor Público (continua na pág. seguinte)



1.ª Série, n.º 62, de 28.03.2007), “As empresas detidas pelo Estado devem cumprir a legislação e regulamentação em vigor”. Por sua vez, o Regime Jurídico do Setor Empresarial do Estado<sup>(31)</sup> impõe a sujeição das empresas públicas ao controlo financeiro (no qual se inclui a avaliação da legalidade da sua gestão) da Inspeção-Geral de Finanças “sem prejuízo das competências atribuídas pela lei ao Tribunal de Contas”, cf. consta no seu art.º 12.º, n.º 2. Face a (legítimas) dúvidas interpretativas suscitadas pelo art.º 5, n.º 1, al. c), da LOPTC, a POLIS deveria, à luz das normas antes referenciadas, ter enviado desde logo o contrato a este Tribunal, dado ser este a instância legalmente competente para se pronunciar sobre o âmbito material dos seus poderes de controlo financeiro prévio<sup>(32)</sup>. Por conseguinte, o “*parecer jurídico*” invocado pela POLIS (vide ponto “7” transcrito no n.º 6.1) e pelos responsáveis em sede de contraditório (cf. fl.5 do articulado) não afasta a violação do disposto no art.º 45.º, n.º 1, da LOPTC nem justifica a autorização de pagamento deliberada pelo CA da POLIS em momento (13.01.2011) posterior ao da receção (em 14.12.2010, cf. ponto “5” transcrito no n.º 6.1) da resposta do Tribunal sobre a eventual sujeição dos atos e contratos daquela Sociedade aos referidos poderes de controlo financeiro prévio (vide n.º 2.4).

7.6 – O entendimento advogado pela POLIS (vide ponto “8” reproduzido no n.º 6.1) — reiterado na resposta<sup>(33)</sup> dos responsáveis — de que a decisão do TC proferida sobre o contrato que lhe foi remetido por aquela Sociedade deveria revestir sentido idêntico à que recaiu sobre o proc. de visto n.º 292/2011, suscita duas breves observações:

- A decisão proferida no âmbito do citado proc. de visto n.º 292/2011 incidiu sobre um contrato de prestação de serviços submetido a fiscalização prévia pela sociedade Arco Ribeirinho Sul, S.A., tendo a 1.ª Secção do TC deliberado (em 31.05.2011) que aquele não estava sujeito a tal fiscalização por “*não estar reunido o pressuposto de «funções administrativas originariamente a cargo da Administração Pública», previsto na alínea c) do n.º 1 do art.º 5 da LOPTC (...)*”. Como assinalado no relato (vide pág. 11), ressalvada

(DL n.º 71/2007, de 27.03, alterado pela Lei n.º 64-A/2008, de 31.12), cujo art.º 37.º, n.º 2, prescreve que “O Conselho de Ministros pode fixar, mediante resolução, os princípios e regras a que se refere o artigo anterior que devem ser especialmente observados pelos gestores públicos no exercício das suas funções”.

<sup>(31)</sup> Regime identificado na nota de rodapé anterior, bem como a fonte da sua aplicabilidade à POLIS.

<sup>(32)</sup> Como assinalado por Guilherme d’Oliveira Martins em artigo intitulado “A Reforma do Tribunal de Contas em 2006” (pub. na Revista do TC, n.º 46, Julho/Dezembro, 2006), “(...) para a determinação do exato sentido e alcance da norma contida no artigo 5.º, n.º 1, al. c), (...) há um campo de transição, a carecer de análise casuística jurisprudencial, **devendo as entidades em caso de dúvida optar por remeter os processos ao Tribunal**” (pág. 37).

<sup>(33)</sup> Cf. se alcança do declarado na fl. 4 do articulado oferecido no contraditório, seguidamente reproduzido: “Apesar de o mencionado «Relato de Auditoria» se pronunciar no sentido da não verificação dos pressupostos daquela exceção, sem especificar nem fundamentar, resulta como manifestamente incontornável que sendo ambas as situações integralmente comparáveis, não deverão merecer entendimento e tratamento jurídico diferente, por terem subjacente um quadro de atividade que não se limita a meros pontos de contacto mas, antes, replica e aprofunda (no caso da Arco Ribeirinho Sul, S.A.) a solução jurídica e elenco de atividades prosseguidas pelas intervenções «Polis Litoral» e, antes destas, pelo «Programa Polis Cidades». Tendo o douto Tribunal de Contas entendido que a propósito do processo de visto 292/2011 sobre a sociedade Arco Ribeirinho Sul, S.A., esta entidade beneficiava de isenção de fiscalização prévia, deve o mesmo entendimento ser prosseguido relativamente à PLRA (...). Considerando tal enquadramento, não poderá o Tribunal de Contas deixar agora de realizar uma interpretação integrada de ambas as situações, sob pena de ser eventualmente necessário proceder-se à uniformização da respetiva jurisprudência”.



## Tribunal de Contas

- a existência de alguns pontos de contacto entre a atividade da Arco Ribeirinho Sul, S.A. e a da POLIS, o facto do quadro legal destas duas sociedades não ser totalmente coincidente<sup>(34)</sup> obsta à transposição (sem mais), para a situação sub judice, da solução jurídica subjacente à decisão proferida no sobredito proc. de visto n.º 292/2011;
- O presente processo de apuramento de eventuais responsabilidades não é a sede adequada para alegar uma eventual oposição de julgados (adopção de soluções jurídicas opostas sobre a mesma questão fundamental de direito), como se conclui do disposto nos art.ºs 75.º, al. f), 101.º e 103.º, da LOPTC.

7.7 – Por último, saliente-se que a Lei n.º 61/2011, de 07.12, vigente a partir de 17.12.2011 — que procedeu à 7.ª alteração da Lei n.º 98/97, de 26.08 — vem estabelecer expressamente que os atos e contratos de valor igual ou superior a € 5.000.000,00 celebrados pelas empresas públicas mencionadas no art.º 2.º, n.º 2, al. b), da LOPTC, se encontram sujeitos a fiscalização prévia, como resulta do disposto nos seus art.ºs 5.º, n.º 1, al. c) e 47.º, n.º 1, al. a), na redação dada pela citada Lei n.º 61/2011.

### VIII – SANÇÃO APLICÁVEL

8.1 – Contrariamente ao estabelecido no art.º 45.º, n.º 1, da LOPTC, uma parte (no valor de € 72.001,50) da despesa emergente do contrato foi paga antes do TC se pronunciar sobre a sua legalidade e correção financeira, o que configura a infração financeira tipificada no art.º 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC.

8.2 – A referida infração é sancionada com pena de multa de montante balizado pelos limites mínimo e máximo de, respetivamente, 15 e 150 UC, fixado no art.º 65.º, n.º 2, da LOPTC, a determinar nos termos dos n.ºs 4 e 5 do mesmo dispositivo legal.

8.3 - Na data (13.01.2011) da infração, o valor de uma UC correspondia a € 102,00<sup>(35)</sup>, pelo que a importância da multa antes mencionada oscilará entre € 1.530,00 e € 15.300,00.

8.4 - A eventual responsabilidade sancionatória emergente da infração atrás indicada é imputada à Presidente do CA da POLIS, *Maria Teresa Fidélis da Silva* e aos vogais do mesmo órgão colegial, *José Agostinho Ribau Esteves* e *João Carlos Gomes Belo Farinha*, atento o estatuído no art.º 14.º, n.º 1, al. a), dos Estatutos da POLIS, aprovados em anexo ao DL n.º 11/2009, de 12.01.

<sup>(34)</sup> Assinalando-se, desde logo, o ato normativo que instituiu a Arco Ribeirinho, S.A. (o DL n.º 219/2009, de 08.09) e a sua interligação com a atividade a prosseguir pela Parque Expo, S.A. (cf. art.º 13.º, do referido DL n.º 219/2009 e RCM n.º 66/2009, de 23.07.2009, pub. no DR, 1.ª S., n.º 152, de 07.08.2009).

<sup>(35)</sup> Valor vigente desde 20.04.2009 até 31.12.2011, cf. art.ºs 22.º e 26.º, n.º 1, do DL n.º 34/2008, de 26.02 (alterado pela Lei n.º 64.º-A/2008, de 31.12), 2.º da Portaria n.º 9/2008, de 03.01, 1.º do DL n.º 323/2009, de 24.12 e 67.º, al. a), da Lei n.º 55-A/2010, de 31.12.



8.5 – Com relevância para a decisão a proferir, menciona-se que, de acordo com a consulta de registos existentes neste Tribunal, os responsáveis indiciados não foram objeto de quaisquer juízos de censura ou de recomendação anteriores.

8.6 - Por fim, anote-se que os responsáveis não procederam ao pagamento voluntário da multa pelo seu valor mínimo, apesar de tal possibilidade ter sido expressamente referida no relato que lhes foi notificado (cf. pág. 14 do relato).

## **IX – PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público nos termos do disposto nos n.ºs 4 e 5 do art.º 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, aquele ilustre magistrado não emitiu qualquer parecer.



## X – CONCLUSÕES

Do relato e das alegações apresentadas pelos responsáveis no âmbito do exercício do contraditório, formulam-se as seguintes conclusões:

- a) Em 10.12.2010 foi celebrado entre a POLIS e a *Sener, S.A.* um contrato atinente à elaboração de diversos estudos pelo preço de € 720.015,00 (sem IVA) e prazo de execução de 285 dias;
- b) Na mesma data — 10.12.2010 — e em resposta a anterior pedido da POLIS no sentido do TC definir se os seus atos e contratos se encontravam globalmente sujeitos a fiscalização prévia, o Tribunal comunicou àquela Sociedade não deter competência consultiva na matéria em causa, apenas podendo pronunciar-se sobre os atos e contratos que, concretamente, lhe fossem presentes;
- c) Em 13.01.2011, a POLIS autorizou o pagamento da despesa correspondente à 1.<sup>a</sup> fração do preço global dos serviços contratados, no valor de € 72.001,50, pago por transferência bancária concretizada em 02.02.2011;
- d) Em 04.02.2011, a POLIS remeteu ao TC o contrato identificado na alínea a) que, após realização de diligências instrutórias, foi visado pela 1.<sup>a</sup> Secção deste Tribunal em sessão de 27.04.2011;
- e) A autorização do pagamento mencionada na supra alínea c) antes da concessão do visto ao contrato em apreço desrespeitou o disposto no n.º 1 do art.º 45.º, da LOPTC;
- f) A violação do citado normativo legal integra a infração financeira tipificada no art.º 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC, sendo suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, a efetivar através de processo de julgamento de responsabilidades financeiras [cf. art.ºs 58.º, n.º 3, 79.º, n.º 2 e 89.º, n.º 1, al. a), da LOPTC];
- g) Os responsáveis pelo pagamento ilegal em questão encontram-se identificados no ponto V do presente Relatório e no mapa representado no seu anexo I;
- h) A eventual condenação neste tipo de responsabilidade financeira implica o pagamento de multa, num montante a fixar pelo Tribunal, dentro dos limites estabelecidos nos n.ºs 2 a 5 do art.º 65.º, da LOPTC.



# Tribunal de Contas

## XI – DECISÃO

Nos termos e com os fundamentos expostos, acordam os Juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 1ª Secção, nos termos do art.º 77.º, n.º 2, alínea c), da LOPTC:

- a) Aprovar o presente Relatório que evidencia ilegalidade na autorização e realização de pagamentos antes da concessão do visto ao contrato objeto do proc. n.º 198/2011 e identifica os responsáveis pela mesma;
- b) Recomendar à Polis Litoral Ria de Aveiro - Sociedade para a Requalificação e Valorização da Ria de Aveiro, S.A., o cumprimento dos condicionalismos legais respeitantes à sujeição dos contratos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas constantes, particularmente, dos art.ºs 45.º, n.º 1 e 46.º, da LOPTC;
- c) Fixar os emolumentos devidos pela Polis Litoral Ria de Aveiro - Sociedade para a Requalificação e Valorização da Ria de Aveiro, S.A., em € 137,31, ao abrigo do estatuído no art.º 18.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31.05, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28.08 e 3-B/2000, de 04.04;
- d) Remeter cópia deste Relatório:
  - i) À Polis Litoral Ria de Aveiro - Sociedade para a Requalificação e Valorização da Ria de Aveiro, S.A., na pessoa do Presidente do seu Conselho de Administração;
  - ii) Aos demais responsáveis a quem foi enviado o Relato, *Maria Teresa Fidélis da Silva, José Agostinho Ribau Esteves e João Carlos Gomes Belo Farinha*;
  - iii) Ao Juiz Conselheiro da 2.ª Secção responsável pela área (IX) do Setor Público Empresarial da Administração Central;
- f) Remeter o processo ao Ministério Público nos termos do n.º 1 do art.º 57.º e da al. d) do n.º 2 do art.º 77.º, da LOPTC
- g) Após as comunicações e notificações necessárias, divulgar o Relatório na página da Internet do Tribunal de Contas.

Lisboa, 13 Março de 2012.

OS JUÍZES CONSELHEIROS,

*Alberto Fernandes Brás – Relator*

*Helena Abreu Lopes*

*João Figueiredo*



## FICHA TÉCNICA

<b>EQUIPA</b>	<b>FORMAÇÃO BASE</b>	<b>SERVIÇO</b>
Carla Bochecha	Lic. em Direito	DCC
<b>COORDENAÇÃO DA EQUIPA</b>		
Dra. Helena Santos	Lic. em Direito	DCC
<b>SUPERVISÃO</b>		
Dra. Ana Luísa Nunes	Lic. em Direito	DCPC



## ***ANEXOS AO RELATÓRIO DA AUDITORIA***





## ANEXO I MAPA DE INFRAÇÕES FINANCEIRAS INDICIADAS

PARTE DO RELATÓRIO	FACTOS	NORMAS VIOLADAS	TIPO DE RESPONSABILIDADE	RESPONSÁVEIS	FLS. DO PROC. DE AUDIT.
II, IV e V	Autorização de pagamento de serviços no valor de € 72.001,50 (sem IVA) ao abrigo do contrato outorgado em 10.12.2010 antes do TC se ter pronunciado sobre aquele em sede de fiscalização prévia	Art.º 45.º, n.º 1, da LOPTC	Sancionatória Art.º 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC	Os membros do CA da POLIS que, em reunião de 13.01.2011, deliberaram autorizar o pagamento da despesa de € 72.001,50 (sem IVA) que, de acordo com o teor da ata narrativa (n.º 44) daquela reunião, são os infra indicados. Presidente do CA da POLIS: ● <i>Maria Teresa Fidélis da Silva</i> Vogais do CA da POLIS: ● <i>José Agostinho Ribau Esteves</i> ● <i>João Carlos Gomes Belo Farinha</i>	





**ANEXO II**

**ALEGAÇÕES DOS RESPONSÁVEIS**



EXMA. SENHORA  
AUDITORA-COORDENADORA DO TRIBUNAL DE  
CONTAS  
JUÍZA CONSELHEIRA ANA LUISA NUNES  
DIRECÇÃO GERAL DO TRIBUNAL DE CONTAS  
AVENIDA BARBOSA DU BOCAGE, 61  
1069-045 LISBOA

V/ ref. DCC V/ data 17/10/2011 N/ ref. PRA.11.CT.1041/TF.rc Data 02-11-2011  
Your ref. Your date 015460 Our ref. Date

**ASSUNTO**

**SUBJECT**

Auditoria à Polis Litoral Ria de Aveiro – Sociedade para a Requalificação e Valorização da ria de Aveiro, S.A. para o apuramento de responsabilidades sancionatórias identificadas no exercício de fiscalização prévia incidente sobre o processo de visto n.º 198/2011.

Exma. Senhora,

Vimos pelo presente remeter pronúncia referente ao assunto em epígrafe identificado.

Com os melhores cumprimentos,



Teresa Fidélis  
(Presidente do Conselho de Administração)

**Em anexo:** o mencionado.

BGTC 04 11 11 18588



**TRIBUNAL DE CONTAS**

**INCIDENTE SOBRE O PROCESSO DE VISTO N.º 198/2011**

**Elaboração dos Estudos da Evolução e da Dinâmica Costeira e Estuarina, de Mobilidade e Navegabilidade na Laguna e de Reforço de Margens pela Recuperação de Diques e Motas com Vista à Prevenção de Riscos**

**Entidade Adjudicante:** Polis Litoral Ria de Aveiro – Sociedade para a Requalificação e Valorização da Ria de Aveiro, S.A.

**Adjudicatário:** Sener Ingenieria y Sistemas, S.A.

Nos termos e para efeitos da notificação do Tribunal de Contas sob a referência “DCC” e relativa ao “Relato de Auditoria” no âmbito do incidente indicado, vem a **Polis Litoral Ria de Aveiro – Sociedade para a Requalificação e Valorização da Ria de Aveiro, S.A.**, (adiante, apenas designada como PLRA), **Maria Teresa Fidélis da Silva**, **José Agostinho Ribau Esteves** e **João Carlos Gomes Belo Farinha**, em nome individual e na qualidade de membros do Conselho de Administração, expor e requer o seguinte:

**a) Enquadramento e Natureza**

Tendo presente o objecto da sociedade, a partir da análise realizada à LOPTC, em particular ao seu art.º 5.º, n.º 1, al. c), o Conselho de Administração da PLRA firmou a convicção de se encontrar esta entidade isenta de fiscalização prévia do Tribunal de Contas, porquanto não prossegue funções administrativas originariamente a cargo da Administração Pública.



Tal entendimento encontra-se suportado por parecer jurídico elaborado por PLMJ – A.M. Pereira, Sáragga Leal, Oliveira Martins, Júdice e Associados, Sociedade de Advogados, RL, no âmbito do projecto prosseguido pela Polis Litoral Ria Formosa – Sociedade para a Requalificação e Valorização da Ria Formosa, S.A., difundido às demais sociedades das intervenções “Polis Litoral” pelo respectivo Gabinete Coordenador do Programa Polis (Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território).

Não obstante, e para que dúvidas não existissem sobre tal matéria, o Conselho de Administração da PLRA entendeu adicionalmente colocar a questão ao Exmo. Senhor Presidente do Tribunal de Contas, mediante comunicação datada de 27 de Outubro de 2010 (ref<sup>a</sup> PRA.10.CT.696/TF.rc.jca), ali expondo explicitamente aquele entendimento e solicitando concretamente que o Tribunal de Contas se dignasse pronunciar sobre a necessidade de fiscalização prévia dos actos e contratos praticados por esta sociedade.

Na sequência daquela comunicação, a PLRA recebeu indicação, datada de 10 de Dezembro de 2010, que o Tribunal de Contas apenas se pronuncia em face de processos especificamente submetidos à sua apreciação, pelo que apenas com a remessa do processo em concreto poderia ser proferida decisão sobre a sua eventual sujeição a fiscalização prévia.

Nesse especial contexto, e sem prejuízo do entendimento assumido, entendeu o Conselho de Administração da PLRA dar seguimento a tal indicação e remeter o contrato em questão à apreciação do Tribunal de Contas, conforme expresso na nossa comunicação dirigida ao Exmo. Senhor Director Geral do Tribunal de Contas, datada de 4 de Fevereiro de 2011, embora ali reiterando tudo quanto anteriormente exposto no que concerne à convicção de se encontrar esta entidade isenta de fiscalização prévia do Tribunal de Contas, porquanto não prossegue funções administrativas originariamente a cargo da Administração Pública.

Permanece entendimento do Conselho de Administração que a PLRA beneficia da excepção de fiscalização prévia, por não preencher os requisitos da 2<sup>a</sup> parte da alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º da LOPTC, visto ter sido efectivamente criada de raiz pelo Estado mas não para desempenhar funções administrativas originariamente a cargo da Administração Pública, ou seja, sem ter por efeito ou intenção a subtracção de tarefas ou funções já desempenhadas por outras entidades

públicas, pois que a PLRA surgiu com base em programa inovador de revalorização e ordenamento do território.

Na verdade, defende o Conselho de Administração da PLRA que o critério "*entidades criadas para desempenhar funções administrativas originariamente a cargo da Administração Pública*" deve ser entendido como referindo-se a entidades criadas para desenvolver, nos termos da lei, e prosseguindo interesses gerais, actividades administrativas de satisfação regular de necessidades colectivas, já antes identificadas como tal e de facto executadas por entidades anteriormente integradas no sector público administrativo, o que não é o caso da PLRA.

Contudo, a circunstância do Tribunal de Contas ter definido que os actos e contratos da sociedade Frente Tejo, S.A. (operação de idêntica natureza e alcance à prosseguida pela PLRA), estavam sujeitos a visto prévio, levou o Conselho de Administração da PLRA a submeter atempadamente ao Tribunal de Contas a validação do entendimento seguido, não obtendo no entanto qualquer decisão sobre o mesmo pelas razões acima expostas.

Sem prejuízo do exposto, mas admitindo que a jurisprudência do Tribunal de Contas venha a determinar que o exacto sentido e alcance da norma contida no art.º 5.º, n.º 1, alínea c) da sua lei de organização e processo abrange a PLRA, conhecidas as evoluções referidas apenas supervenientemente à celebração do contrato, era manifestamente inexequível dar cumprimento ao prazo legal estabelecido no n.º 2 do art.º 81.º da LOPTC.

Reitera-se, contudo, o entendimento formulado por este Conselho de Administração, pelo qual a PLRA beneficia da excepção de fiscalização prévia, por não preencher os requisitos da 2ª parte da alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º da LOPTC.

Mas tal entendimento resulta fundamentado não apenas no mencionado parecer jurídico, mas igualmente na própria jurisprudência do Tribunal de Contas mais recente, relevando para o efeito a douta decisão proferida no âmbito do processo de visto 292/2011 sobre a sociedade Arco Ribeirinho Sul, S.A.

Com efeito, não obstante as considerações proferidas no "Relato de Auditoria" em crise, afigura-se inconfundível a idêntica natureza e alcance das sociedades PLRA e Arco Ribeirinho Sul, S.A.,



e dos respectivos projectos por estas prosseguidos, tendo esta última entidade visto reconhecida a mesma excepção ao princípio da fiscalização prévia, por não preencher os requisitos da 2ª parte da alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º da LOPTC.

Apesar de o mencionado “Relato de Auditoria” se pronunciar no sentido da não verificação dos pressupostos daquela excepção, sem especificar nem fundamentar, resulta como manifestamente incontornável que sendo ambas as situações integralmente comparáveis, não deverão merecer entendimento e tratamento jurídico diferente, por terem subjacente um quadro de actividade que não se limita a meros pontos de contacto mas, antes, replica e aprofunda (no caso da Arco Ribeirinho Sul, S.A.) a solução jurídica e elenco de actividades prosseguidos pelas intervenções “Polis Litoral” e, antes destas, pelo “Programa Polis Cidades”.

Tendo o douto Tribunal de Contas entendido que a propósito do processo de visto 292/2011 sobre a sociedade Arco Ribeirinho Sul, S.A., esta entidade beneficiava de isenção de fiscalização prévia, deve o mesmo entendimento ser prosseguido relativamente à PLRA (não cabendo a esta sociedade conhecer os motivos pelos quais a decisão ali tomada não identifica os fundamentos para o reconhecimento de tal isenção – sendo o Tribunal de Contas a única entidade que poderá esclarecer essa questão – não obstante o “Relato de Auditoria” pretender socorrer-se de tal facto na tentativa de justificar sentido de decisão diferentemente predeterminado).

Considerando tal enquadramento, não poderá o Tribunal de Contas deixar agora de realizar uma interpretação integrada de ambas as situações, sob pena de ser eventualmente necessário proceder-se à uniformização da respectiva jurisprudência.

#### **b) Alegada responsabilidade sancionatória**

Conforme anteriormente afirmado, é entendimento do Conselho de Administração que a PLRA beneficia da excepção de fiscalização prévia, por não preencher os requisitos da 2ª parte da alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º da LOPTC, visto ter sido efectivamente criada de raiz pelo Estado mas não para desempenhar funções administrativas originariamente a cargo da Administração



Pública, ou seja, sem ter por efeito ou intenção a subtracção de tarefas ou funções já desempenhadas por outras entidades públicas, pois que a PLRA surgiu com base em programa inovador de revalorização e ordenamento do território.

Ao contrário do pugnado no “Relato de Auditoria”, o critério “entidades criadas para desempenhar funções administrativas originariamente a cargo da Administração Pública” deve ser entendido como referindo-se a entidades criadas para desenvolver, nos termos da lei, e prossequindo interesses gerais, actividades administrativas de satisfação regular de necessidades colectivas, já antes identificadas como tal e de facto executadas por entidades anteriormente integradas no sector público administrativo, o que não é o caso da PLRA.

Ainda assim, o Conselho de Administração da PLRA submeteu atempadamente um pedido de esclarecimento ao Tribunal de Contas visando a validação do entendimento seguido, no que não foi atendido (no sentido de ser necessário o envio de um processo concreto para que o Tribunal de Contas pudesse pronunciar-se efectiva e casuisticamente sobre a matéria).

Por conseguinte, só após conhecimento de tal posição do Tribunal de Contas, pôde a PLRA proceder ao envio do contrato em apreço para fiscalização prévia (sendo que o mesmo veio efectivamente a ser objecto de tal fiscalização e concedido o respectivo visto).

Sem prejuízo do exposto, mas admitindo que a jurisprudência do Tribunal de Contas venha a determinar que o exacto sentido e alcance da norma contida no art.º 5.º, n.º 1, alínea c) da sua lei de organização e processo abrange também a PLRA, conhecidas as evoluções referidas apenas supervenientemente à celebração do contrato, era manifestamente inexecuível dar cumprimento ao prazo legal estabelecido no n.º 2 do art.º 81.º da LOPTC, sendo que o pagamento realizado o foi estritamente na convicção que o contrato beneficiava de isenção de fiscalização prévia, nos termos supra indicados.



Nesse sentido, crê-se inexistir fundamento para qualquer responsabilidade sancionatória pela falta de remessa do contrato ao Tribunal de Contas no prazo legal, pelos motivos invocados, a imputar ao Conselho de Administração da PLRA.

**Em anexo:** Parecer Jurídico emitido por PLMJ –  
A.M. Pereira, Sáragga Leal, Oliveira Martins,  
Júdice e Associados, Sociedade de Advogados,  
RL.

O Conselho de Administração



Maria Teresa Fidélis da Silva  
Presidente do Conselho de Administração



José Agostinho Ribau Esteves  
Vogal do Conselho de Administração



Dr. João Carlos Farinha  
Vogal do Conselho de Administração