

Auditoria para Apuramento de Responsabilidade Financeira

Relatório n.º 16 – ARF – 2ª SECÇÃO

Entidade fiscalizada : Município de Portalegre



TC TRIBUNAL DE
CONTAS

Processo n.º 7/2021 – ARF-DA IX – EP
2.ª SECÇÃO

Apuramento de responsabilidades financeiras

Atribuição de apoios financeiros pelo município a fundação pública de direito privado em que participa

Realização de despesas sem cumprimento das regras respetivas



ÍNDICE

ÍNDICE	4
FICHA TÉCNICA	5
SIGLAS E ABREVIATURAS	6
I. INTRODUÇÃO	7
II. ORIGEM E OBJETO DO PROCESSO	7
III. DOS FACTOS	9
IV. DO DIREITO	12
4.1. Das questões	12
4.2. Da possibilidade de os municípios celebrarem contratos-programa e concederem “subsídios” a fundações em que participem e de autorizarem as despesas respetivas sem “fundos disponíveis”	12
4.2.1. Da participação dos municípios em fundações, natureza e regime da FR	12
4.2.2. O enquadramento da publicação do RJAE	14
4.2.3. O relacionamento entre o MPo e a FR	15
4.2.4. O regime jurídico do RJAE relativamente ao relacionamento entre os municípios e as fundações em que participa... 16	
4.3. Da (não) remessa de contas ao TdC pela FR em 2014	19
V. IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA	20
5.1. Concessão de subsídios e celebração de contratos-programa com fundação participada pelo MPo e autorização das despesas inerentes sem fundos disponíveis	20
5.2. Responsabilidade financeira pela não remessa da conta de 2014 ao TdC por parte da FR - prescrição	22
VI. ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO	23
6.1. Das Alegações apresentadas	23
6.2. Análise das Alegações	23
6.2.1. Metodologia	23
6.2.2. Análise das alegações caso a caso	23
a) Alegações de Maria Adelaide Mendes Teixeira (Presidente da Câmara à altura dos factos) e António Manuel Carrilho Ralo Landeiro	23
a.1) e b.1 Resposta às alegações	25
b) Alegações apresentadas em sede de exercício do contraditório institucional	25
c) Alegações de Dulce Maria Nogueira Temudo Reis	26
c.1. Resposta às alegações	27
d) Alegações de Nuno Miguel Carrilho Santana	27
d.1. Resposta às alegações	28
e) Alegações de José Manuel Reboredo Pinto Leite	29
e.1) Resposta às alegações	29
f) Alegações de Luís Manuel Madeira Pargana	30
f.1) Resposta às alegações	31
6.2.3. Análise genérica das alegações	32
VII. CONCLUSÕES	36
VIII. EMOLUMENTOS	38
IX. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	38
X. DECISÃO	38
Anexo - Mapa das Responsabilidades Financeiras	41

FICHA TÉCNICA

Coordenação Técnica

Lisdália Amaral Portas

Auditora-Chefe

Execução Técnica

Isabel Castelo Branco

Técnica Verificadora Superior Principal

SIGLAS E ABREVIATURAS

Siglas	Designação
ARF	Auditoria de Apuramento de Responsabilidades Financeiras
CC	Código Civil
CCP	Código do Procedimento Administrativo
CMP	Câmara Municipal de Portalegre
FR	Fundação Robinson
DR	Diário da República
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
LQF	Lei-Quadro das Fundações
MPo	Município de Portalegre
NATDR	Núcleo de análise e tratamento de denúncias e de relatórios dos organismos de controlo
PEQD	Processos de participações, exposições, queixas ou denúncias
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
RFALEI	Regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais
RJAL	Regime Jurídico das Autarquias Locais
RJAEL	Regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais
RTC	Regulamento do Tribunal de Contas
SEAI	Secretário de Estado da Administração Interna
TdC	Tribunal de Contas

I. INTRODUÇÃO

1. A presente auditoria é executada ao abrigo dos artigos 2.º, n.º 1, alínea c), e 55.º e sgs. da LOPTC¹, bem como dos artigo 129.º e sgs. do RTC².
2. O relato foi remetido para contraditório, institucional e pessoal, nos termos do artigo 13.º da LOPTC, no âmbito do que foi notificado aos seis eventuais responsáveis, tendo todos apresentado as respetivas alegações no prazo devido.
3. A análise das alegações remetidas ao TdC consta de ponto específico para o efeito (Ponto VI).

II. ORIGEM E OBJETO DO PROCESSO

4. Na origem da presente auditoria encontra-se um ofício³ enviado a este Tribunal pela Presidente da CMP, no seguimento de requerimento apresentado por vereadores daquele órgão *“no sentido de se proceder a uma Ação de Inspeção sobre a Fundação Robinson, assim como todas as relações entre o Município de Portalegre e aquela Fundação”*.⁴, contendo, em anexo, o mencionado requerimento e certidões das atas das reuniões da Assembleia Municipal de Portalegre, de 14 de dezembro de 2018, e da CMP, de 23 de outubro de 2019.
5. Foi ainda remetida exposição de um vogal demissionário do CA da FR⁵, onde este reportava um elenco de alegadas irregularidades, quer no âmbito das relações entre o MP e a FR, quer a nível interno desta, alegadamente, e nas mais das vezes, pela atuação do primeiro, por falta de pagamentos atempados de determinados montantes a que se teria comprometido, que terão conduzido a Fundação a uma difícil condição financeira⁶.

¹ Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, alterada pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de dezembro, 1/2001, de 4 de janeiro, 55-B/2004, de 30 de dezembro, 48/2006, de 29 de agosto, 35/2007, de 13 de agosto, 3-B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de dezembro, 2/2012, de 6 de janeiro, 20/2015, de 9 de março (que também a republicou em anexo), 48/2016, de 28 de dezembro, 2/2020, de 31 de março, e 27-A/2020, de 24 de julho.

² Regulamento do Tribunal de Contas n.º 112/2018, aprovado pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas, em reunião de 24 de janeiro de 2018, e publicado no DR, 2.ª Série, n.º 33, de 15 de fevereiro.

³ Ofício Ref.ª 9079, de 5 de novembro de 2019, a fls. 1 do PEQD n.º 257/2019.

⁴ Segundo se informa no dito ofício, a mesma documentação foi também remetida à IGF.

⁵ Fls. 4 e sgs. do PEQD supramencionado.

⁶ A Fundação Robinson trata-se de uma fundação pública de direito privado, participada pelo MPo, como mais à frente melhor se explicitará.

6. Nessa sequência foi tal expediente remetido ao NATDR, tendo dado origem ao PEQD n.º 257/2019.
7. De todas as situações reportadas no âmbito da análise do mencionado PEQD, veio a merecer relevo, porque passível de consubstanciar eventual ilícito financeiro, a atribuição de subsídios pelo MPo à FR ao longo dos anos que mediaram entre 2014 e 2018, como infra se analisará.
8. Foi ainda detetado pelo NATDR que a FR não remeteu ao TdC a sua conta relativa ao exercício de 2014, facto também ele passível de consubstanciar eventual ilícito de natureza financeira.
9. Porque foram apurados tais factos, eventualmente ilícitos, foi determinado o apuramento de eventuais responsabilidades financeiras daí decorrentes, por Despacho da Excelentíssima Senhora Conselheira da Área IX, de 21 de maio de 2020, exarado na Informação n.º 59/2020 - NATDR, de 23 de janeiro de 2020⁷.
10. Visa o presente processo de ARF, iniciado em 24 de maio de 2021, dar cumprimento a tal Despacho.
11. De notar que no decurso da presente ARF, com o acordo da Senhora Conselheira da Área, a 22 de julho de 2021, foi enviado email dirigido à Sra. Presidente da CMP solicitando esclarecimentos e documentos em anexo, com vista a melhor enquadrar alguns factos, tendo sido concedido um prazo de 10 dias úteis para resposta, que findaram a 12 de agosto p.p..
12. Não foi dada qualquer resposta a esse email, antes do envio do relato para contraditório. Após envio do relato para contraditório, foram enviados pelos serviços da CMP, alguns documentos, no sentido de dar cumprimento a alguns pontos do mencionado anexo, de entre os quais alguns com relevância para a presente auditoria, como se verá.
13. A Senhora Presidente da CMP, em sede de exercício do contraditório, referiu que logo que recebido o email do TdC despachou no sentido de ser dado, pelos serviços camarários, cumprimento ao solicitado, só tendo tomado conhecimento de tal não ter sucedido com a leitura do relato, pedindo desculpas por tal lapso e alegando nunca ter querido incumprir o solicitado.
14. Não obstante o alegado, aliás não comprovado, realça-se que deveria a Presidente do TdC a quem cabe legalmente “representar o município em juízo e fora dele”, nos termos do artigo 35.º, n.º 1, alínea a), da RJAL, ter acautelado e zelado por um maior cuidado em satisfazer o solicitado pelo Tribunal, sendo certo que a atuação do MPo condicionou o decorrer da presente auditoria.

⁷ Fls. 452 e sgs., idem.

15. Dado o teor do requerimento referido no ponto 4. supra, poderão outras situações aí mencionadas vir a merecer futuras ações de controlo por parte deste Tribunal, designadamente no que toca às relações entre a fundação e o Município de Portalegre, cuja análise não era comportável no presente processo.

III. DOS FACTOS

São os seguintes os factos apurados:

16. A FR foi instituída pelo Município de Portalegre e pela Sociedade Corticeira Robinson Bros, S.A., em 2003⁸, tendo a respetiva informação da sua constituição sido publicada no DR, III Série, n.º 7, de 11 de janeiro de 2005, após algumas retificações.
17. O reconhecimento da FR ocorreu através da Portaria n.º 166/2005, publicada no DR, II Série, n.º 21, de 31 de janeiro de 2005⁹.
18. De acordo com os estatutos, o MPo contribuiu com a quantia de 10 000 €, com o direito de superfície, pelo prazo de, pelo menos, 25 anos, sobre bens imóveis sua propriedade, avaliados em 1 246 995 € e com os projetos que viesse a decidir afetar a atividades e fins da entidade.
19. A Sociedade Corticeira contribuiu com a quantia de 40 000 €, com o conhecimento e trabalho dos respetivos quadros e integraria o património da FR, no prazo de um ano após reconhecimento, com bens no valor de 925 000 €.
20. A FR trata-se de uma fundação pública de direito privado, que se rege pelos seus estatutos e pela lei aplicável, nos termos e para os efeitos da LQF¹⁰.
21. Tem a mesma como fins a prossecução de ações de carácter cultural, educativo, social, da ciência, podendo ainda atuar nas áreas do desporto e da filantropia. Tem ainda como fim específico a

⁸ Por escritura lavrada em 12 de agosto de 2003, retificada por escritura pública lavrada em 3 de junho de 2004, por sua vez, e definitivamente, retificada por escritura de 29 de dezembro do mesmo ano, figurando os respetivos estatutos em documento complementar à mesma (fls. 12 e sgs. do presente processo de ARF), conforme publicação no DR III série, 3.º supl., de 11 de janeiro de 2005 (fls. 20 e sgs., idem).

⁹ A fls.23 do presente processo de ARF.

¹⁰ Aprovada em anexo à Lei n.º 24/2012, de 9 de julho, alterada pela Lei n.º 50/2015, de 10 de setembro.

preservação do espólio arqueológico da Sociedade Corticeira Robinson Bros (ou outros espólios que lhe venham a ser confiados).

22. A FR é dotada de órgãos e património próprio e plena autonomia financeira.
23. Os estatutos vieram a ser alterados por escritura lavrada em 23 de maio de 2019¹¹.
24. Ao longo do período que mediou entre 2014 e 2018, o apoio da FR foi exclusivamente público, como se evidencia nos quadros 1 e 2 seguintes¹², no global, e por entidade financiadora:

Quadro 1 – Financiamento da FR¹³

DESIGNAÇÃO	EXERCÍCIOS					TOTAL
	2014	2015	2016	2017	2018	
Financiamento total	558 012,01	333 100,50	203 757,47	212 145,21	159 211,58	1 466 226,77
Financiamento público	558 012,01	333 100,50	203 757,47	212 145,21	159 211,58	1 466 226,77

Quadro 2 – Entidades financiadoras¹⁴

ENTIDADE	TIPO DE APOIO	EXERCÍCIOS					TOTAL
		2014	2015	2016	2017	2018	
IEFP	Subsídios ou subvenções	37 881,47	426,84	0,00	1 852,93	4 406,49	44 567,73
Agência para o Desenvolvimento e Coesão	Subsídios ou subvenções	453 912,33	52 533,33	105 497,02	50 804,28	25 195,59	687 942,55
Município de Portalegre	Subsídios ou subvenções	66 218,21	257 487,34	69 796,45	150 000,00	120 000,00	663 502,00
Gabinete de Estratégia, Planeamento e Avaliação Culturais	Fundo de Fomento Cultural	0,00	22 652,99	0,00	0,00	0,00	22 652,99
Agência Nacional ERASMUS	Subsídios ou subvenções	0,00	0,00	28 464,00	9 488,00	9 609,50	47 561,50
TOTAL		558 012,01	333 100,50	203 757,47	212 145,21	159 211,58	1 444 226,77

¹¹ A fls. 14 do PEQD n.º 257/2019, apenso ao presente processo.

¹² Segundo informações prestadas no PEQD n.º 257/2019 pela FR e pela Presidente da CMPo, a fls. 37 e 39.

¹³ Vd. fls. 101 do PEQD n.º 257/2019.

¹⁴ Vd. Fls. 37 do PEQD n.º 257/2019 (resposta da FR a solicitação do TdC).

25. Do quadro que antecede releva que, no período que mediou entre 2014 e 2018, o MPo transferiu para a FR o valor total de 663 502 €, através dos instrumentos jurídicos evidenciados no quadro seguinte:

Quadro 3 – Apoios concedidos pelo MPo à FR¹⁵

ANOS	INSTRUMENTO JURÍDICO	VALOR
2014	Deliberações várias CMPo	88 998,21
2015	Contrato-programa	234 707,34
2016	Deliberação CMPo	60 000
	Deliberação CMPo	9 746,45
2017	Contrato-programa	150 000
2018	Contrato-programa	120 000
TOTAL		663 502

26. A transferência de tais verbas (subsídios) e a celebração dos contratos-programa mencionados foram autorizados pelo órgão executivo, conforme atas das reuniões desse órgão constantes de fls. 290 e sgs. do PEQD n.º 257/2019.
27. Em praticamente todos os casos, as verbas destinaram-se ao pagamento de despesas de funcionamento da FR (designadamente dos vencimentos dos funcionários e contribuições para as finanças e segurança social e outras despesas de carácter geral)¹⁶.
28. Foram ainda celebrados três contratos-programa entre o MPo e a FR: em 21 de abril de 2015¹⁷, no valor de 234 707,34 €; em 12 de junho de 2017¹⁸, no valor de 150 000 € e em 19 de abril de 2018¹⁹, no valor de 120 000 €, sendo as demais verbas transferidas a título de “subsídio” sem a celebração de qualquer contrato-programa.
29. Algumas atas das reuniões do órgão executivo onde foram tomadas as deliberações de autorização da concessão dos subsídios/celebração dos contratos-programa e despesas inerentes (nomeadamente, as atas de 20.10.2014 e 01.12.2014), referiam a “inexistência de fundos disponíveis” para o efeito, sendo tal claramente referido e assumido pelos titulares daquele órgão autárquico, tendo alguns vereadores votado contra ou se absterido de votar por tal motivo.
30. Em sede de exercício do contraditório foram corroborados os factos dados como assentes.

¹⁵ Fonte: documento de fls. 39 do PEQD n.º 257/2019.

¹⁶ Atas de fls. 290, 310, 329, 343, 360, 389, 404 e 429.

¹⁷ Fls. 182 do PEQD.

¹⁸ Fls.104 do PEQD.

¹⁹ Fls. 153 do PEQD.

31. Questionado sobre o fundamento e possibilidade legais da concessão de subsídios, a celebração de contratos-programa e a realização de despesas “sem fundos disponíveis”, entre outros aspetos, nada foi justificado pelo MPo²⁰. Só após envio do relato para contraditório foram enviados alguns elementos pelos serviços camarários, embora não todos os solicitados e nem todos como solicitados, embora alguns relevantes.
32. Constatou-se que a conta da FR relativa ao ano de 2014 não foi enviada ao TdC.

IV. DO DIREITO

4.1. Das questões

33. São fundamentalmente duas as questões jurídicas que se colocam na presente situação:
- 1º Podia o MPo celebrar contratos programa e conceder subsídios à FR e podia autorizar as despesas respetivas sem dispor de “fundos disponíveis” para o efeito?
 - 2º Quais as consequências da não remessa da conta da FR ao TdC no ano de 2014?

4.2. Da possibilidade de os municípios celebrarem contratos-programa e concederem “subsídios” a fundações em que participem e de autorizarem as despesas respetivas sem “fundos disponíveis”

4.2.1. Da participação dos municípios em fundações, natureza e regime da FR

34. A matéria relativa à participação dos municípios em fundações, encontra o seu respaldo legal no RJAE²¹, como se retira do artigo 1.º, n.º 3, deste diploma, que refere:

²⁰ Não desconhecemos a existência de um parecer jurídico solicitado a uma sociedade de advogados, de 2017, sobre a possibilidade da celebração de contratos-programa entre os municípios e fundações em que participe e sobre que nos pronunciaremos infra.

²¹ Em anexo à Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto. O RJAE foi alterado pelas Leis n.ºs 53/2014, de 25 de agosto; 69/2015, de 16 de julho; 7-A/2016, de 30 de março; 42/2016, de 28 de dezembro; 114/2017, de 29 de dezembro; 71/2018, de 31 de dezembro e 2/2020, de 31 de março.

*“Sem prejuízo do regime previsto na lei geral, a **constituição ou a mera participação** em associações, cooperativas, **fundações** ou quaisquer outras entidades de natureza privada ou cooperativa pelos municípios, independentemente da respetiva tipologia, (...) **rege-se pelo disposto na presente lei.**”²²*

35. A disciplina concreta da participação em fundações encontra-se no Capítulo V do RJAEL – Outras participações, em especial, no artigo 57.º, ínsito nesse mesmo capítulo, o qual refere que *“Os municípios (...) podem criar ou participar em fundações, nos termos da Lei Quadro das Fundações, aprovada pela Lei n.º 24/2012, de 9 de julho.”*²³
36. A LQF, publicada em anexo ao mencionado diploma legal, no seu artigo 3.º, n.º 1, define fundação como sendo *“uma pessoa coletiva, sem fim lucrativo, dotada de um património próprio suficiente e irrevogavelmente afetado à prossecução de um fim de interesse social.”*
37. Sendo que esta lei tem aplicação imediata, mesmo às fundações já existentes, prevalecendo, inclusive, sobre os seus estatutos (artigo 6.º da Lei n.º 24/2012), referindo o artigo 1.º, n.º 2 da LQF, anexa à mesma que *“As normas constantes da presente lei-quadro são de aplicação imperativa e prevalecem sobre as normas especiais atualmente em vigor, salvo na medida em que o contrário resulte expressamente da presente lei-quadro.”*
38. O artigo 4.º da LQF define os “tipos” que as fundações podem revestir, referindo no n.º 1, alínea c) que são *“«Fundações públicas de direito privado», as fundações criadas por uma ou mais pessoas coletivas públicas, em conjunto ou não com pessoas de direito privado, **desde que aquelas, isolada ou conjuntamente, detenham uma influência dominante sobre a fundação.**”*²⁴
39. Precisando o n.º 2 do cit. preceito, que se verifica “influência dominante” quando exista: *“A afetação exclusiva ou maioritária dos bens que integram o património financeiro inicial da fundação; (...) ou (...) Direito de designar ou destituir a maioria dos titulares do órgão de administração da fundação.”*
40. Note-se assim que, nos termos da LQF, as fundações públicas de direito privado pressupõem a existência de influência dominante por parte dos entes públicos participantes.
41. A LQF contém ainda um Título III – Fundações públicas, com um Capítulo I – Princípios Gerais e um Capítulo II – Fundações públicas de direito privado, sendo que se retira que estas fundações

²² Negrito nosso.

²³ LQF, que veio a ser alterada em 2015, através da Lei n.º 150/2015, de 10 de setembro.

²⁴ Negrito nosso.

estão sujeitas: aos princípios constitucionais de direito administrativo, aos princípios gerais da atividade administrativa, ao regime de impedimentos e suspeições dos titulares dos órgãos e agentes da Administração Pública, ao regime da realização das despesas e da contratação pública e aos princípios da publicidade, concorrência, e não discriminação em matéria de recrutamento de pessoal, à jurisdição e controlo do TdC (artigos 48.º e 52.º da LQF).

42. Nos termos do artigo 56.º, n.º 1, alínea d), as fundações públicas devem ser extintas quando a autarquia local participante tiver de *“cumprir obrigações assumidas pelos órgãos da fundação para as quais o património da fundação se revele insuficiente.”*
43. No artigo 57.º proíbe-se aos municípios a criação de novas fundações públicas de direito privado, sendo, assim, intenção do legislador que, no futuro, não venham a ser constituídas novas fundações com esta tipologia²⁵.
44. Não obstante, concede-se que subsistam as já criadas e reconhecidas, mandando a lei que se lhes apliquem as regras e princípios gerais constantes do capítulo anterior, com as especificidades desse capítulo, (artigos 57.º a 61.º), entre outros preceitos da própria LQF e, supletivamente, do CC.
45. Não se suscitam dúvidas sobre a submissão da FR ao RJAEL e sobre a sua classificação no tipo “fundação pública de direito privado”, nos termos das disposições conjugadas dos artigos 1.º, n.º 3 e 57.º, do RJAEL, 4.º, n.º 1, alínea c) e n.º 2 da LQF.

4.2.2. O enquadramento da publicação do RJAEL

46. Durante anos, assistiu-se a uma proliferação de entidades criadas por autarquias locais, verificando-se uma enorme liberdade concedida por lei na utilização de formas organizativas e de participação conjunta com outros setores, sendo que a lei continha, então, normas abertas de habilitação à participação municipal em entidades integradas no setor privado e cooperativo, assim, como uma abertura relativamente acentuada aos apoios municipais a estas entidades²⁶.
47. Com a agravante de muitas dessas entidades nem sequer serem consideradas para o perímetro das administrações públicas.

²⁵ Como, aliás, bem refere Menezes Cordeiro *in* “O Regime das fundações” (texto de outubro de 2012, RDS V (2013), 4, págs. 715-740 (fls. 728)).

²⁶ Veja-se, a propósito, o Acórdão n.º 6/2016-1.ªS/SS, cuja redação seguiremos de perto.

48. Assim, e de uma forma muito genérica, dir-se-á que o RJAEI surgiu no quadro do programa de assistência financeira a Portugal, em 2011, e com uma finalidade de profunda reforma da administração autárquica, numa lógica de sustentabilidade e contenção de despesas.
49. Com os compromissos assumidos no “Memorando de Entendimento sobre os Condicionalismos Específicos da Política Económica”, acordado, em 2011, pelo Estado Português, pela Comissão Europeia, pelo Banco Central Europeu e pelo Fundo Monetário Internacional, várias medidas tiveram de ser tomadas, nomeadamente, a contenção do perímetro do setor empresarial local e participações locais e o controlo dos fluxos financeiros entre os municípios e as entidades em que participam, tendo em vista a sustentabilidade dessas entidades.
50. É nesta senda que é publicada a Lei n.º 50/2012 (e outros diplomas), numa clara evolução no sentido de disciplinar a manutenção, criação, financiamento e subsidiação das entidades participadas pelos municípios, que deveriam passar a balizar-se pelo disposto no RJAEI e não por *“uma habilitação genérica de apoio a atividades interesse local”* como até aí (como referido no mencionado Acórdão).
51. Entre as regras de controlo impostas pelo RJAEI estão as relativas aos subsídios à exploração atribuídos pelos municípios às entidades (empresariais) em que participa(va)m, os quais, apenas passaram a poder ser concedidos se previstos e definidos num contrato-programa (artigo 32.º, n.º 3).
52. Foi ainda previsto um especial regime para as participações locais em entes de natureza fundacional, cooperativa, associativa e outras, conforme infra se referirá.
53. Vejamos o caso concreto.

4.2.3. O relacionamento entre o MPo e a FR

54. No caso concreto, e tendo presente o Quadro 3, supra, constatamos que o MPo, ao longo dos anos de 2014 a 2018, transferiu para a FR, valores, em alguns anos e momentos²⁷, com cadência quase mensal, para fazer face a despesas com pessoal e funcionamento desta²⁸, portanto, verbas destinadas a dar suporte financeiro à fundação, que não tinha meios financeiros para fazer face a

²⁷ Por exemplos, finais de 2014, conforme atas respetivas das reuniões do executivo camarário.

²⁸ Vide as atas das reuniões do executivo onde foram aprovadas tais transferências de verbas.

tais despesas, denotando, como aliás decorre das atas mencionadas, uma quase total dependência do MPO, o que vai completamente contra as finalidades do RJAEL (e da própria LQF).

55. Como também se retira dos quadros 1 e 2, a FR tinha, entre 2014 e 2018, um financiamento exclusivamente público, em especial do MPO, em completo desfasamento com o que preconizava o RJAEL.
56. Essas transferências concedidas para fazer face a despesas com o normal funcionamento da FR, consubstanciam “subsídios à exploração”, os quais, nos termos do RJAEL, apenas podem ser concedidos através da celebração de contratos-programa (artigo 32.º, n.º 3, o qual, embora relativo às empresas, acaba por ser o aplicável no caso).
57. Por outro lado, celebrou ainda com a FR os contratos-programa mencionados no Quadro 3, supra.

4.2.4. O regime jurídico do RJAEL relativamente ao relacionamento entre os municípios e as fundações em que participa

58. O RJAEL²⁹, em todas as suas versões, sempre possibilitou que os municípios participassem em fundações (artigo 57.º), em cooperativas (artigo 58.º), em associações de direito privado (artigo 59.º), e outras (artigo 60.º), desde que estes entes prosseguissem fins de relevante interesse público local, aplicando-se, com as devidas adaptações, os artigos 53.º a 55.º, insertos no capítulo anterior³⁰. É o que resulta dos artigos 56.º e sgs. daquele diploma, na sua versão inicial.
59. Todavia, era totalmente vedada aos municípios a possibilidade de celebração de contratos-programa com fundações, cooperativas, associações ou outras entidades, constantes dos artigos 57.º a 60.º do RJAEL, dada a remissão do artigo 56.º, n.º 3 para os artigos do capítulo anterior, onde se inclui o n.º 3 do artigo 53.º, n.º 3 da Lei, que o proibia expressamente.
60. A primeira alteração (com relevância nesta temática) ao RJAEL, perpetrada através da Lei n.º 69/2015, de 16 de julho, aditou um n.º 3 ao artigo 58.º (relativo às cooperativas), referindo que *“O disposto nos capítulos iii e vi aplica-se, com as devidas adaptações, às régies cooperativas, ou cooperativas*

²⁹ capítulo V.

³⁰ Capítulo IV – Participações locais, estes artigos em concreto, em sociedades comerciais.

de interesse público, em que as entidades públicas participantes possam exercer uma influência dominante em razão da verificação dos requisitos constantes do n.º 1 do artigo 19.º.”

61. Com esta alteração, passou a permitir-se a celebração de contratos-programa entre os municípios e as cooperativas onde detivessem posição dominante. É o que resulta da leitura conjugada do citado n.º 3 com os artigos ínsitos naqueles capítulos, mormente o artigo 47.º, do RJAEI (inserto no Capítulo iii)³¹.
62. Manteve-se, no entanto, a proibição relativamente às fundações, às associações e outras entidades (artigos 57.º, 59.º e 60.º do RJAEI).
63. Com a alteração introduzida ao RJAEI pela Lei n.º 42/2016:
 - ⇒ Modificou-se o n.º 3 do artigo 56.º, dispondo-se: *“Aos entes previstos nos números anteriores é aplicável, com as devidas adaptações, o disposto nos artigos 53.º a 55.º, sem prejuízo do estabelecido no n.º 3 do artigo 59.º.”*
 - ⇒ Alterou-se o n.º 3 do artigo 59.º, dispondo-se *“O disposto no artigo 47.º aplica-se, com as devidas adaptações, às associações de direito privado em que as entidades públicas participantes exerçam influência dominante em razão dos requisitos constantes do n.º 1 do artigo 19.º.”*
64. A redação final destes preceitos (que não abona a favor da clareza que deve nortear a escrita do legislador), permite, no geral, em conjugação com as anteriores alterações, extrair o seguinte:
 - 1º A versão inicial da Lei 50/2012 proibia aos municípios³² a celebração de contratos-programa com qualquer das entidades por si participadas (com ou sem posição dominante, pois não distinguia, e onde o legislador não distingue não pode o intérprete distinguir) previstas nos artigos 57.º a 60.º, por via do artigo 56.º, n.º 3.
 - 2º A alteração introduzida pela Lei n.º 69/2015 permitiu que pudessem ser celebrados contratos-programa com cooperativas em que os municípios detivessem posição dominante (*a contrario* parece inferir-se que se mantém a proibição quando não existe posição dominante), por via da alteração/remissão do artigo 58.º, n.º 3, para os capítulos onde se insere o artigo 47.º, que permite essa celebração.
 - 3º A alteração introduzida pela Lei n.º 42/2016 permitiu a celebração de contratos-programa com associações de direito privado em que os municípios participantes tenham posição dominante (com a mesma ressalva para os casos em que não a têm), por via da alteração

³¹ O artigo 47.º refere-se precisamente à celebração de contratos-programa e insere-se no capítulo iii, agora mandado aplicar às cooperativas.

³² Referimos os municípios por comodidade, visto tratar-se da entidade que nos ocupa.

operada nos artigos 59.º, n.º 3 e 56.º, n.º 3, *in fine.*, que possibilita a aplicação do artigo 47.º, já referido.

4º Manteve, no entanto, a proibição de celebração de contratos-programa com fundações e com as outras entidades a que se refere o artigo 60.º, quer porque tal resulta da parte inicial do artigo 56.º, n.º 3, quer porque os artigos 57.º e 60.º nunca foram alvo de qualquer alteração (contrariamente aos artigos 58.º e 59.º). Só esta interpretação confere sentido ao mencionado no artigo 56.º, n.º 3, após a alteração de 2016.

65. É esta também, aliás, a posição da 1.ª secção do TdC³³.
66. Assim, pese embora possam ser participadas pelos municípios, as fundações (e também as outras entidades do artigo 60.º) continuam a não poder ser subsidiadas pelos municípios – leia-se: continua a não ser permitido celebrar com elas contratos-programa.
67. Em 2017, o MPo solicitou um parecer jurídico a uma sociedade de advogados onde foi, em especial, analisada a questão de saber se o MPo podia, na sequência da alteração operada em 2016 ao RJAEL, celebrar com a FR contratos-programa.
68. Pese embora com muitas dúvidas, atribuídas à mui imperfeita redação do artigo 56.º, n.º 3, foi entendido no duto parecer pela afirmativa, esgrimindo-se o argumento de que a remissão contida neste preceito para os artigos 53.º a 55.º nunca opera quando estão em causa entes participados sobre os quais os municípios exerçam influência dominante.
69. Posição da qual discordamos, porquanto, nunca o legislador em qualquer das alterações, manifestou qualquer intenção de excepcionar daqueles preceitos as fundações (aliás, o artigo 57.º, contrariamente aos artigos 58.º e 59.º, manteve-se inalterado, como referido) e, aspeto esquecido no dito parecer, as fundações públicas de direito privado pressupõem sempre a existência de influência dominante por parte dos entes públicos participantes nos termos da LQF, como já referido supra.
70. Esqueceu também o dito parecer o artigo 60.º do RJAEL, pelo que estas entidades e as fundações continuam (independentemente da influência dominante ou não dos municípios participantes sobre as mesmas) inseridas na remissão para os artigos 53.º a 55., sendo que no caso da FR nem se pode falar de qualquer posição meramente “formal” por parte do legislador, dado que, em substância, e

³³ Veja-se, a título exemplificativo, os Acórdãos n.ºs 19/2017-1.ªS/SS e 7/2018-1.ªS/PL.

tratando-se de uma fundação pública de direito privado, já pressupõe a “posição dominante” do município, como já mencionado supra.

71. Assim, as deliberações da Câmara Municipal de Portalegre que autorizaram as transferências de verbas e a celebração dos contratos-programa entre 2014 e 2018 entre o MPo e a FR, foram ilegais por violação dos artigos 57.º; 56.º, n.º 3; 53.º, n.º 3; e 32.º n.º 3 do RJAEL.
72. São ainda ilegais, por não terem lei permissiva que as suporte, as despesas daí decorrentes, nos termos da alínea d) do ponto 2.3.4.2., do POCAL e 52.º da LEO.
73. Acresce, como resulta dos factos dados como provados, que algumas atas, mormente as atas n.ºs 23 e 28, de 2014, referenciavam a inexistência de “fundos disponíveis” para fazer face às despesas respetivas, o que viola as normas que regulam a realização de despesas públicas, constantes, nomeadamente, do ponto 2.3.4.2., alínea d), do POCAL e artigo 42.º (ou 52.º, consoante a aplicável) da LEO, os artigos 5.º, 6.º (se houver lugar a compromissos plurianuais) e 9.º da LCPA e 5.º, 7.º, 8.º, 12.º e 13.º (estes dois últimos, se for o caso) do seu diploma regulamentar e o cumprimento das regras relativas à competência para autorização da despesa, nos termos do Decreto-lei n.º 197/99, de 8 de junho e do RJAL.

4.3. Da (não) remessa de contas ao TdC pela FR em 2014

74. Pelo facto de receber anualmente, com carácter de regularidade, dinheiros públicos, nomeadamente do MPo, a FR está sujeita aos poderes de controlo financeiro e à jurisdição do TdC, nos termos do artigo 2.º, n.º 1, alínea o), em conjugação com o artigo 2.º, n.º 2, alínea g), da LOPTC, reunidos os requisitos legais para tal.
75. O mesmo, aliás, também decorre do artigo 52.º, n.º 2, alínea h) da LQF, que refere claramente que as fundações públicas estão sujeitas à jurisdição e controlo financeiro do TdC.
76. E está, inclusive, sujeita à obrigação de remeter-lhe as suas contas, nos termos do artigo 51.º, n.º 1, alínea o), da LOPTC.
77. As entidades dispõem de um prazo até 30 de abril do ano subsequente àquele a que as contas respeitam. No caso de 2014, 30 de abril de 2015.

78. Naturalmente, também os municípios estão sujeitos a tais poderes de controlo (e outros) previstos na LOPTC e obrigação de remessa de contas, nos termos do artigo 1.º, n.º 1, artigo 2.º, n.º 1, alínea c) e artigo 51.º, n.º 1 da LOPTC.
79. Tal como resulta da factuologia considerada provada (vd. pontos 12 a 27 do presente relatório), e de acordo com a análise empreendida pelo NATDR no âmbito do PEQD n.º 257/2019, a FR não procedeu à remessa ao TdC da sua conta relativa ao exercício de 2014 e anteriores, como estava obrigada, violando dessa forma os preceitos legais citados nos pontos que antecedem.
80. Posteriormente, as contas da FR passaram a ser enviadas de forma consolidada com o MPo.

V. IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

5.1. Concessão de subsídios e celebração de contratos-programa com fundação participada pelo MPo e autorização das despesas inerentes sem fundos disponíveis

81. Tal como resulta do ponto 4.2. supra, o MPo concedeu subsídios à exploração e celebrou contratos-programa à/com a FR, fundação pública de direito privado, na qual tem participação.
82. O RJAEL, quer na sua versão original, quer após as alterações nele introduzidas, em 2015 e 2016, proíbe diretamente a celebração de contratos-programa com fundações, violando-se desta forma os artigos 56.º, n.º 3, 57.º, 53.º, n.º 3, para onde aquela primeira norma remete.
83. E, indiretamente, o artigo 47.º, n.º 1, do RJAEL, porquanto, de acordo com este artigo os subsídios à exploração apenas podem ser concedidos mediante celebração de contratos-programa, os quais, são proibidos celebrar com entes de natureza fundacional, como referido.
84. Acrescendo o facto de ter havido assunção de despesas sem “fundos disponíveis”, i.é., sem que o orçamento da entidade comporte, comprovadamente, verbas para fazer face às despesas de acordo com as regras e trâmites aplicáveis à realização das despesas públicas, constitui violação dos preceitos conjugados do ponto 2.3.4.2., alínea d), do POCAL e artigo 42.º (ou 52.º, consoante a aplicável) da LEO, os artigos 5.º, 6.º (se houver lugar a compromissos plurianuais) e 9.º da LCPA e 5.º, 7.º, 8.º, 12.º e 13.º (estes dois últimos, se for o caso) do seu diploma regulamentar e o cumprimento das regras relativas à competência para autorização da despesa, nos termos do Decreto-lei n.º 197/99, de 8 de junho e do RJAL.

85. São assim ilegais as deliberações que, entre 2014 e 2018, aprovaram a concessão de tais subsídios e a celebração de tais contratos, assim como as despesas daí decorrentes, a que acresce o facto de ter havido deliberações que autorizaram despesas sem fundos disponíveis.
86. Do que fica dito resulta violação de normas sobre a assunção e pagamento de despesas públicas, que constituem factos ilícitos suscetíveis de consubstanciar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos p.e.p. pelo artigo 65.º, n.ºs 1, alínea b) e n.º 2 da LOPTC.
87. A responsabilidade recai sobre o agente ou agentes da ação, nos termos do artigo 61.º, n.º 1, aplicável *ex vi* do artigo 67.º da LOPTC, sendo no caso agentes da ação os titulares do órgão executivo onde foram aprovadas as deliberações ilegais focadas ao longo do relatório³⁴.
88. O quadro seguinte espelha os titulares do órgão executivo que, a cada reunião daquele órgão, votaram favoravelmente ou se abstiveram, sendo estes os eventuais responsáveis financeiros, após contraditório:

Quadro 4 – Eventuais Responsáveis

Deliberação	Valor (€)	Referente a	Votos favoráveis	Observações
22.09.2014**	14 647,91	Subsídio para pagamento de vencimentos e outros da FR de setembro	Maria Adelaide Franco Lebreiro de Aguiar Marques Teixeira (Pres); António Manuel Carrilho Ralo Landeiro; Dulce Maria Nogueira Temudo Reis	Todos os valores foram pagos, conforme listagem de fls. 39 do PEQD n.º 257/2019
20.10.2014**	14 070,30	Pagamentos de vencimentos e outros da FR de outubro	Maria Adelaide Aguiar Marques Teixeira (Pres); António Manuel Carrilho Ralo Landeiro; Dulce Maria Nogueira Temudo Reis Luís Manuel Madeira Pargana***	
01.12.2014**	60 280	Pagamentos de vencimentos e outros da FR de novembro/dezembro	Maria Adelaide Aguiar Marques Teixeira (Pres); António Manuel Carrilho Ralo Landeiro; Dulce Maria Nogueira Temudo Reis	
20.04.2015	234 797,34	Aprovação de contrato-programa	Maria Adelaide Aguiar Marques Teixeira (Pres); Nuno Miguel Carrilho Santana; António Manuel Carrilho Ralo Landeiro; Dulce Maria Nogueira Temudo Reis	
16.05.2016	60 000	Subsídio para funcionamento	Maria Adelaide Aguiar Marques Teixeira (Pres); António Manuel Carrilho Ralo Landeiro; Dulce Maria Nogueira Temudo Reis; Luís Manuel Madeira Pargana***	
12.12.2016	9 746,45	Subsídio para funcionamento	Maria Adelaide Aguiar Marques Teixeira (Pres); Nuno Miguel Carrilho Santana; Dulce Maria Nogueira Temudo Reis; Luís Manuel Madeira Pargana***	
23.01.2017	30 000	Subsídio para funcionamento	Maria Adelaide Aguiar Marques Teixeira (Pres); Nuno Miguel Carrilho Santana; António Manuel Carrilho Ralo Landeiro*; Luís Manuel Madeira Pargana***	
26.06.2017	120 000	Contrato-programa	Maria Adelaide Aguiar Marques Teixeira (Pres); Nuno Miguel Carrilho Santana; Dulce Maria Nogueira Temudo Reis; José Manuel Reboredo Pinto Leite****; António Manuel Carrilho Ralo Landeiro*; Luís Manuel Madeira Pargana***	
08.05.2018	120 000	Contrato-programa	Remetido para a Assembleia Municipal	

* Absteve-se na votação

**Deliberações autorizadoras de despesas sem fundos disponíveis

***Absteve-se na votação e apresentou explicações para a sua tomada de posição, manifestando-se ainda em desfavor da autorização de despesas sem fundos disponíveis, pelo que se propõe a relevação da sua responsabilidade

**** Considera-se de relevar a responsabilidade pelos motivos invocados na análise das alegações e na decisão.

³⁴ Como referido supra, questionada a Presidente da Câmara sobre vários aspetos, inclusive sobre se haveria intervenção de serviços da autarquia subjacentes à tomada das deliberações, como referido supra, nada foi respondido.

89. Como resulta da análise das alegações e do quadro supra, a eventual responsabilidade financeira de José Manuel Reboredo Pinto Leite e Luís Manuel Madeira Pargana, poderá considerar-se apenas a título de negligência, encontrando-se preenchidos os requisitos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, pelo que a sua responsabilidade poderá ser relevada.

5.2. Responsabilidade financeira pela não remessa da conta de 2014 ao TdC por parte da FR - prescrição

90. A FR estava obrigada a prestação de contas ao TdC, nos termos dos supracitados preceitos dos artigos 2., n.º 2, alínea g) e 51.º, n.º 1, alínea o), da LOPTC, não tendo remetido as contas relativas ao exercício de 2014, como suprarreferido (ponto 4.4.).
91. A prestação de contas, que ocorre por anos económicos, nos termos do artigo 52.º, n.º 1, da LOPTC, consubstancia-se na remessa das mesmas ao TdC até 30 de abril do ano seguinte àquele a que respeitam, nos termos do n.º 4 do mesmo preceito.
92. Assim, a conta relativa ao ano de 2014 deveria ter sido remetida pela FR ao TdC até 30 de abril de 2015, o que não se verificou.
93. A não prestação de contas, quando legalmente imposto, constitui facto suscetível de consubstanciar eventual responsabilidade financeira sancionatória, p.e.p. pelas disposições conjugadas do artigo 65.º, n.ºs 1 e 2, alínea n), da LOPTC.
94. Todavia, refere o artigo 70.º, n.º 1 do mesmo diploma, que o procedimento por responsabilidade financeira sancionatória prescreve passados cinco anos do cometimento da infração que, no caso concreto, seria, em princípio, 30 de abril de 2020³⁵.
95. Mesmo a suspensão das prescrições resultante das normas excecionais aprovadas para fazer face à situação epidemiológica provocada pelo coronavírus e pela doença COVID-19, constantes da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, nomeadamente por via da aplicação das disposições conjugadas do artigo 7.º, n.º 3, dessa Lei e do artigo 6.º, da Lei n.º 16/2020, de 29 de maio, o primeiro, que determinou a

³⁵ E uma vez que a presente auditoria foi iniciada em 24 de maio de 2021 (note-se que, nos termos do artigo 70.º, n.º 3, da LOPTC, o prazo de prescrição do procedimento suspende-se (entre outras causas não aplicáveis) com o início da auditoria).

suspensão e o segundo, que a fez cessar, não foi suscetível de colocar em causa a verificação da prescrição no caso.

96. Preceitua o artigo 69.º, n.º 2, alínea a), da LOPTC, que a prescrição do procedimento, extingue as responsabilidades sancionatórias, pelo que, a existirem, as mesmas encontram-se já extintas.

VI. ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO

6.1. Das Alegações apresentadas

97. Enviado o relato para efeitos de exercício do contraditório, institucional e pessoal, foram apresentadas as alegações respetivas que ora analisamos.

6.2. Análise das Alegações

6.2.1. Metodologia

98. Começaremos por expor e analisar as alegações apresentadas por cada um dos respondentes nos aspetos que respeitem a cada um e sua responsabilidade.
99. Analisaremos seguidamente as alegações de um ponto de vista genérico, levando em conta os aspetos que focados em comum ou que não contendem com aspetos relativos à responsabilidade pessoal de cada um dos alegantes.

6.2.2. Análise das alegações caso a caso

a) Alegações de Maria Adelaide Mendes Teixeira (Presidente da Câmara à altura dos factos) e António Manuel Carrilho Ralo Landeiro³⁶

100. A então Presidente da Câmara de Portalegre, a cujas alegações o Vereador António Carrilho Landeiro aderiu na íntegra por entender que “refletem com rigor a verdade dos factos e as circunstâncias em que os mesmos ocorreram, concluindo que se justifica suficientemente o comportamento da Presidente da Câmara Municipal e dos vereadores eleitos”, referiu, de forma sumária:

³⁶ Fls.134 e sgs. e 283 do presente processo.

- 1º que a auditoria teve a sua génese no envio por si de um ofício com vista à realização de uma auditoria à FR e às relações desta com o MP;
- 2º relativamente ao pedido de esclarecimentos e documentos por parte do TdC (que nunca foi alvo de qualquer resposta por parte do MPo, antes do envio do relato), que foi sempre sua intenção colaborar com o TdC e que, nesse sentido, proferiu despacho dando indicação aos serviços para responder, sendo que “só agora”, com o relato, soube não haver sido cumprida a sua determinação, apresenta um pedido de desculpas pelo inadmissível lapso, por ser a responsável máxima pelo município naquele período;
- 3º quanto ao conteúdo do relato refere serem *“elencados factos cuja autenticidade é inquestionável”*, mas propõe-se acrescentar aspetos adicionais:
 - (i) a gravíssima situação financeira do município, cuja dívida, durante o seu mandato, teria passado de 53 403 146,75 € (2010) para 16 883 935,26 € (em 2020), invertendo o seu aumento e reduzindo o seu montante, tendência que se mantinha quando cessou funções, em 2021;
 - (ii) salienta, com um enquadramento histórico, o importante papel da FR para o MP, nomeadamente, que a mesma gere um espólio arqueológico de valor histórico e cultural significativo, que recebeu a classificação de CIP (Conjunto de Interesse Público) a que se seguiu ter sido fixada uma ZEP (Zona Especial de Proteção), tendo, inclusive, a AR, em 2018, recomendado ao Governo a adoção de medidas de preservação e valorização do património em causa (RAR n.º 170/2018, de 16 de março³⁷), daí ter sido uma preocupação do MPo assegurar a sua viabilidade e subsistência;
 - (iii) que em 2006/2007, a Sociedade Corticeira Robinson Bros, S.A. entrou em insolvência, momento a partir do qual esta deixou de se fazer representar nos órgãos da FR, e em que terá sido equacionada a questão da manutenção da fundação. Que a extinção da mesma traria consequência insuportáveis para o MPo. Por um lado, nos termos dos Estatutos, os bens móveis que integravam o seu espólio teriam de ser devolvidos à sociedade corticeira (artigo 15.º, n.º 1, alínea a) dos Estatutos da FR) e poderia perder-se. Por outro lado, a FR foi responsável pela execução de fundos europeus, em projetos num valor de 5 800 000 €, pelo que teria de ser devolvido, pelo menos 1 300 000 €, se não fossem realizados. Isto mobilizou o MPo na altura dos Censos às fundações, a levar a situação ao Governo para não decretar a extinção da FR, como era preconizado pelo mesmo, o que viria a ser aceite;
 - (iv) que se procurou assegurar meios de subsistência à fundação, através da atribuição de verbas mínimas para assegurar o seu funcionamento e manutenção e subsistência dos seus trabalhadores;
 - (v) o MPo, que era devedor da FR, sendo esta um dos seus maiores credores, viu-se obrigado a ir garantindo à mesma as verbas necessárias ao seu funcionamento através de contratos-programa e subsídios;

³⁷ A fls. 183, anexa ao contraditório institucional.

- (vi) tentou ainda reduzir as despesas da FR, nomeadamente pela redução de funcionários (passando a ter apenas um);
- 4º quanto às questões jurídicas abordadas no relatório (possibilidade de os municípios celebrarem contratos-programa e concederem subsídios às fundações em que participam), refere pouco poder adiantar face ao que o relatório contém, embora tivesse sido obtido o parecer jurídico de uma sociedade de advogados, que foi positivo nessas matérias. Só mais tarde (em 2018) tiveram conhecimento da posição contrária do TdC na matéria;
- 5º relativamente à autorização das despesas sem fundos disponíveis, o executivo sabia não dispor dos mesmos, mas encontrava-se “entre a espada e a parede”, tendo atuado em “estado de necessidade”. A posição do MPo não pôs em causa os desígnios da LCPA, pois não viu aumentada a sua dívida, sequer por causa dos subsídios atribuídos à FR. A decisão de extinção das fundações dependentes dos municípios, acalentada pela LCPA, acabaria por ser inoportuna para o município, pelo que decidiu mantê-la;
- 6º não vê motivo de censura por atuarem em “estado de necessidade”. Tratava-se de situação excepcional, que o n.º 2, do artigo 3.º do CPA contempla;
- 7º as situações em causa não deveriam suceder, mas, a não terem sucedido, as consequências seriam muito mais gravosas para todas as entidades envolvidas;
- 8º entende, assim, não dever aplicar-se-lhe qualquer sanção.

a.1) e b.1 Resposta às alegações

101. Levando em conta o alegado no ponto 6.2.3., infra, considera-se que nada foi dito pelos alegantes que contrarie as conclusões do relatório quanto às ilegalidades cometidas, as quais são, aliás, assumidas pelos mesmos.
102. Tudo o mais alegado, poderá ser levado em conta aquando da apreciação da culpa, em sede própria, se assim for entendido.

b) Alegações apresentadas em sede de exercício do contraditório institucional³⁸

- 1º As alegações apresentadas em sede de contraditório institucional seguem muito de perto as alegações apresentadas pela Presidente da Câmara.
- 2º Em anexo, figuram documentos relativos às deliberações tomadas na CMP e troca de correspondência, nomeadamente com o Governo, no âmbito dos “censos” às fundações, na

³⁸ Fls.161 e sgs. do presente processo.

seqüência da publicação da LQF, um parecer do Conselho Consultivo das Fundações produzido por solicitação do MPo, sobre a FR e a RAR n.º 70/2018;

- 3º É ainda junta cópia do Despacho n.º 11/PRES/2014, de 24 de julho, relativo aos procedimentos determinados pela Presidente da Câmara para cumprimento da LCPA no município, onde se referem situações em que podem ser autorizadas despesas relativas a aquisição de bens e serviços, mesmo sem fundos disponíveis, que infra se referenciará.

c) Alegações de Dulce Maria Nogueira Temudo Reis

103. Nas suas alegações, e em suma, argumenta esta Vereadora³⁹:

- 1º que *“embora tenha sido notificada do relato como vereadora, em razão das funções que exercia (...) à data dos factos, a verdade é que sou antes de mais e acima de tudo professora”* de matemática de profissão, sendo com o espírito de ensinar que assumiu as funções de vereadora da Educação, convicta de que a sua experiência como professora, nas suas diversas facetas, podia ter um impacto positivo no desenvolvimento do ensino no MPo;
- 2º que é com admiração e surpresa (e até pesar) que lê o relato do TdC e se apercebe *“que lhe poderão vir a ser imputadas responsabilidades”* por *“atos cuja ilegalidade não obtém qualquer concordância científica, não é unânime, nem tão pouco inequívoca, isto pelo que agora vejo de interpretações diversas sobre a mesma questão, interpretação que à data não nos mereceu qualquer dúvida ou discordância.”*
- 3º que sempre procuraram atuar com total respeito pela lei e com espírito de dedicação e crenças no poder transformador das suas decisões. Ressalta *“a total transparência, a extrema prudência e o permanente cuidado com que apreciamos o panorama legislativo vigente, tendo, nomeadamente, obtido um parecer jurídico quanto à possibilidade e legitimidade da prática de alguns dos atos apreciados na Auditoria.”*
- 4º parece-lhe *“no mínimo surpreendente que nos sejam imputadas quaisquer responsabilidades ante a interpretação de uma lei que o próprio Tribunal de Contas reconhece como obscura, confusa e pouco clara. Citando o próprio Tribunal de Contas é incontornável que, neste particular conspecto, há «muitas dúvidas» e que tais «muitas dúvidas» devem ser «atribuídas à mui imperfeita redação do artigo 56.º, n.º 3»!”*
- 5º que recorda um parecer jurídico que nada objetava às operações realizadas, ou seja, solicitaram o parecer de uma *“reconhecida sociedade de advogados externa ao Município a quem pedimos apoio jurídico e solicitámos consulta, que concluiu pela admissibilidade de serem celebrados os contratos”*.

³⁹ Fls.144, idem.

- 6º que não é jurista, nem tem pretensões quanto às suas capacidades de interpretação legislativa. O seu percurso ancorou-se sempre no ensino, na educação e docência. Nas ciências e na matemática. No rigor e na equação. Que acha estranho serem imputadas responsabilidades a não juristas, pela interpretação de um diploma que o próprio TdC, especializado e dotado dos conhecimentos relevantes, retrata como confuso ou complexo;
- 7º as decisões tomadas relativamente à FR foram-no com o ímpeto de educar, aculturar, abrir horizontes, com vista à disseminação e propagação da cultura.

c.1. Resposta às alegações

104. Sem que esteja em causa toda a sua experiência como docente de matemática e as suas intenções louváveis de aplicar as mesmas ao serviço das populações, a verdade é que no caso vertente, verificaram-se, efetivamente, situações desconformes com a lei, conforme ponto 6.2.3. para onde se remete.
105. Não foi o TdC que no seu relatório apelidou a Lei n.º 50/2012, de “obscura, confusa e pouco clara, oferecendo muitas dúvidas”. Foi o parecer solicitado pela autarquia, que a ora alegante leu e lhe permitiu votar a favor da celebração do contrato-programa em 2017. Anteriormente, a mesma não explica como votou a atribuição de subsídios à FR. Remete-se para o ponto específico deste relatório (6.2.3.) onde é dada resposta ao contraditório em termos genéricos.
106. Tudo o mais alegado, poderá ser levado em conta aquando da apreciação da culpa, em sede própria, se assim for entendido.

d) Alegações de Nuno Miguel Carrilho Santana

107. Em suma, alega⁴⁰:

- 1º é arquiteto de profissão e exerceu funções quase sempre no município de Castelo de Vide, como técnico, onde se encontra desde 2017. Esteve como vereador no MPo 6 anos e meio;
- 2º exerceu ainda funções de Presidente da FR entre 30.11.2012 e 01.03.2015, sendo sempre fiel a princípios de retidão, nomeadamente no caso de conflito de interesses, pelo que nunca votou nas deliberações de 2014, em que estava em causa, também, a inexistência de fundos disponíveis, tendo saído antes da votação e regressado após. Nunca confundiu as duas situações, de Presidente da FR e de vereador da CMP;

⁴⁰ Fls. 152 e sgs., idem.

- 3º sempre pautou o exercício da sua atividade imbuído de um espírito de serviço, entrega e dedicação, confiante de que fez o melhor para os municípios e seus munícipes;
- 4º pelo que lhe causou surpresa e perplexidade a afirmação de que as deliberações que concederam os subsídios e autorizaram a celebração dos contratos-programa são ilegais, pois nada na altura fazia supor tal conclusão;
- 5º não é jurista, reconhecendo a sua limitação como intérprete da lei, pelo que foi consultado reputado escritório de advogados na matéria. Que concluiu no sentido de poderem ser celebrados os contratos-programa e a atribuição de apoios à exploração à FR, inexistindo motivos para duvidar de tal conclusão;
- 6º reconhece tratar-se de uma obrigação dos eleitos a de procurar saber o que não sabem. Foi o que fizeram;
- 7º motivo pelo qual discorda do teor das conclusões da auditoria, no que a si respeita, em especial, posto que as conclusões do dito parecer lhe pareceram lógicas e consubstanciadas na lei e na sua correta interpretação à luz da evolução legislativa que se tem vivido neste âmbito;
- 8º a não atribuição das verbas à FR teria tido um impacto financeiro muito maior para o MPo, pela possibilidade de terem de ser devolvidos os fundos comunitários dos projetos aprovados, de poder sobrevir a perda do espólio, pelo incumprimento dos pagamentos devidos ao Estado, etc., tendo as decisões sempre como escopo a defesa do erário público;
- 9º refere, por fim, que, ainda que pudesse estar errado à altura, agiu balizado num parecer jurídico cuja argumentação era convincente;
- 10º agiu sem consciência de estar a cometer qualquer irregularidade formal, nem tão pouco a praticar quaisquer atos que consubstanciem ilegalidade e possam ser objeto de responsabilidade financeira sancionatória, até porque não tinha alternativa.

d.1. Resposta às alegações

108. Pela leitura das atas de 2014, confirma-se que o alegante saiu da sala antes das votações respeitantes à FR, por ser à altura e até março de 2015, Presidente desta.
109. No entanto, atento tudo o explanado no relatório e ao longo do ponto 6.2.2., votou em concordância nas reuniões do executivo, de 20.04.2015, 12.12.2016, 23.01.2017 e 26.06.2017, onde foram concedidos subsídios à exploração/aprovados contratos-programa a celebrar com a FR, pelo que a sua responsabilidade se mantém nesta vertente, remetendo-se para a análise efetuada no ponto 6.2.3..

110. O alegante refere ser arquiteto de profissão, sempre exerceu funções no setor autárquico, como técnico no Município de Castelo de Vide, como autarca, no Município de Portalegre, período onde exerceu ainda funções de Presidente da FR.
111. A apreciação da sua culpa, será efetuada em sede própria, se assim for entendido.

e) Alegações de José Manuel Reboredo Pinto Leite

112. Em suma, alega⁴¹:

- 1º é engenheiro civil de profissão;
- 2º na reunião de 12.12.2016, esteve na reunião, mas não participou na deliberação em causa, ausentando-se da sala antes da votação e não regressando, pelo que não lhe pode ser assacada responsabilidade;
- 3º na reunião de 26.06.2017, em que se terá absterido, não quis participar na deliberação ativamente, e fê-lo conformando-se com o que foi deliberado sem saber, porque não podia saber, qual o sentido de voto dos restantes presentes (da maioria), pelo que a valoração da abstenção não podia ter a valoração de que a proposta ia ser aprovada;
- 4º e absteve-se convencido de que não estaria perante um ato ilegal;
- 5º não é jurista, pelo que não lhe restava se não confiar no que lhe era transmitido pelos serviços e pela Presidente da Câmara;
- 6º além de existir o parecer da “A” de 2017, parecendo-lhe válido e convincente.
- 7º pede o arquivamento quanto a si no que respeita a esta deliberação e posição por si adotada.

e.1) Resposta às alegações

113. No que respeita à reunião do executivo de 12.12.2016, tem o alegante razão. Conforme refere a ata, ausentou-se da sala antes da votação, pelas 15.45h (fls. 382 verso do PEQD) nada se referindo sobre o seu regresso, tendo a reunião terminado às 16.30h.
114. Quanto à reunião de 26.06.2017 (fls. 404 e sgs.), de facto, absteve-se. No entanto, a abstenção não isenta o seu autor de responsabilidade. Nos termos do n.º 3 do artigo 58.º do RJAL⁴² ⁴³, apenas “*O registo na ata do voto de vencido exclui o eleito da responsabilidade que eventualmente resulte da*

⁴¹ Fls. 142 e sgs., idem.

⁴² Lei n.º 75//2013, de 12 de setembro e suas alterações.

⁴³ E artigo 35.º, n.ºs 1 e 2, do CPA.

deliberação.”, do que resulta, *a contrario*, que apenas nestes casos (de voto de vencido) a responsabilidade se encontra afastada, não no caso de abstenção.

115. E mesmo que o alegante tivesse registado em ata um voto onde manifestasse o motivo da sua abstenção, o que não sucedeu no caso vertente, também não pode considerar-se tal um “voto de vencido” no sentido do termo, uma vez que não existiu um “voto contra”.
116. No entanto, tratou-se de uma única presença do alegante numa reunião, sendo que não participou em nenhuma das anteriores onde foi votada a concessão de subsídios à exploração ou a celebração de contratos-programa, sendo precisamente essa a reunião onde foi trazido o parecer jurídico cuja conclusão ia no sentido da possibilidade da celebração destes e onde se votou precisamente a celebração de um contrato-programa.
117. O alegante é engenheiro civil de profissão, o que, em conjunto com o mencionado no parágrafo anterior, permite perceber que a culpa é diminuta, sendo que estarão preenchidos os requisitos previstos no artigo 65.º, n.º 9, da LOPTC, caso em que a 2.ª secção pode, se assim o entender, relevar a responsabilidade financeira apenas passível de multa.

f) Alegações de Luís Manuel Madeira Pargana

118. Em síntese, alega⁴⁴:

- 1º é professor do ensino básico;
- 2º faz um enquadramento histórico da FR e refere o seu objeto, bem como que em 2009 verificou-se a insolvência da Sociedade Corticeira Robinson Bros, SA, passando a FR a ser gerida unilateralmente pelo MPo, num processo que mereceu sempre fortes reservas e críticas públicas, nomeadamente, por não serem visíveis resultados consentâneos com o seu objetivo específico de preservação do espólio arqueológico-industrial da corticeira centenária;
- 3º tais divergências foram sempre esgrimidas no campo político, tendo sempre distinguido aspetos formais, para os quais não tem habilitações, técnicas nem jurídicas, baseando-se nas informações técnicas dos serviços e da Presidente;
- 4º tais divergências estão explicitadas nas atas e declarações de voto constantes das mesmas e que motivaram nunca ter votado favoravelmente nenhuma das diversas propostas de deliberação apresentadas ao longo dos anos;

⁴⁴ Fls. 154 e sgs., idem.

- 5º na reunião de 20.10.2014, conforme ata respetiva, chama a atenção para a inexistência de fundos disponíveis, solicitando a devida correção, não sendo atendido. Há a questão dos salários dos funcionários da FR que não têm culpa da incompetência, secretismo e ilegalidade como o assunto tem sido tratado pela maioria na câmara. Estes justificaram a sua abstenção, apesar de se demarcar dos mecanismos decisórios subjacentes. Foi um voto político, que procura sensibilizar a câmara para alterar comportamentos;
- 6º ata da reunião de 01.12.2014 – transcreve a sua declaração de voto na reunião registada na ata;
- 7º ata da reunião de 20.04.2015 – idem;
- 8º ata da reunião de 16.05.2016 – idem;
- 9º refere que a falta de informação sobre a FR aos vereadores sem pelouro dificultava um voto “informado” nas matérias relacionadas com a mesma, patente na sua intervenção na ata de 16.05.2016, para mais quando havia maioria absoluta entre 2013/17 e não eram necessários votos daqueles vereadores para aprovar propostas (ver ata de 22.09.2014);
- 10º e ainda que as suas intervenções foram sempre de discordância com a gestão da FR, de demanda de informação mais precisa, mas também de recomendação para adoção de medidas que permitissem clarificar a relação ente a CMP e aquela.
- 11º em final de 2016/17, a presidente apresentou uma proposta de minuta de contrato-programa sustentada num parecer jurídico da “A”, entregue no próprio dia aos vereadores (ver na ata) de onde se extraía que o parecer era favorável à transferência de verbas, parecendo-lhe convincente a argumentação técnica aduzida no mesmo, a qual não tinha conhecimentos técnicos para rebater;
- 12º acresce que durante mais de uma década lutou para total esclarecimento do relacionamento não escrutinado da FR com o MPo, dando como exemplo a transcrição de uma ata com uma intervenção sua aquando da aprovação do relatório e contas da FR em 08.05.2018 onde apela para a necessidade de uma auditoria financeira, administrativa e patrimonial à mesma, tendo subscrito a proposta de deliberação onde foi proposto enviar ao TdC e à IGF pedido de auditoria à FR e suas relações com o MPo, votada em reunião de câmara de 23.10.2019.
- 13º pelo que, termina, não lhe pode ser assacada qualquer responsabilidade material, nem moral.

f.1) Resposta às alegações

119. O alegante, efetivamente, como já constava do relatório, absteve-se sempre em todas as deliberações em que esteve presente e, como alega, apresentou declarações justificativas.
120. Não obstante o referido, foram sempre apresentados por si “votos” ou declarações, como se retira das atas das reuniões de câmara citadas no Quadro 4, onde se manifestava contra as deliberações,

embora tomasse uma posição de abstenção, como aliás consta do dito quadro e se pode retirar da leitura das suas alegações, a fls. 154, que transcrevem essas tomadas de posição.

121. O alegante sempre tomou posições manifestando-se “contra” as deliberações tomadas, quer no que respeita autorização de verbas sem fundos disponíveis, quer quanto às posições adotadas pelo município no que respeita à forma como foi sendo gerida a FR, no plano político, embora abstenendo-se e registando em ata a sua motivação.
122. Nesse sentido, não obstante o referido nos pontos 114 e 115. supra, não pode deixar de se considerar que se poderão ter como preenchidos os requisitos previstos no artigo 65.º, n.º 9, da LOPTC, caso em que a 2.ª secção pode relevar a responsabilidade financeira apenas passível de multa.

6.2.3. Análise genérica das alegações

123. Na presente auditoria está em causa aferir da (i)legalidade da atribuição de subsídios à exploração, titulados, ou não, por contratos-programa pelo MPo à FR durante os anos de 2014 a 2018.
124. Está ainda em causa aferir da (i)legalidade da autorização das despesas respetivas “sem fundos disponíveis para o efeito”.
125. Neste sentido, tudo o alegado relativamente à situação económico-financeira do MPo e a invocada recuperação, ainda que louvável, não tem relevância no contexto.
126. É de salientar, visto que todas as alegações o mencionaram (e o relatório, aliás, também o menciona), que foi solicitado, em 2017, um parecer jurídico relativamente àquela primeira questão, a uma sociedade de advogados, entidade, portanto, externa ao município, o qual foi positivo no sentido da possibilidade da celebração de tais contratos entre o MPo e a FR. No entanto:
- ⇒ O diploma legal que proíbe tal subsidiação é de 2012 (Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto). O parecer é de 2017.
 - ⇒ Existe, portanto, um longo período em que o MPo subsidiou e celebrou contratos sem qualquer parecer jurídico subjacente.
 - ⇒ Mais, a dita lei, até à sua alteração de 2016, pelo menos, era absolutamente límpida quanto à impossibilidade de subsidiação/celebração de contratos-programa. Um cidadão comum, médio, mesmo sem formação superior, conseguia retirar o sentido da lei, não carecendo ser

jurista nem de grandes manobras interpretativas para o entender. Por maioria de razão, qualquer um dos ora alegantes, todos com formação superior, o conseguia.

- ⇒ Aliás, o parecer obtido é também ele claro quanto a isso mesmo, referindo a dada altura, entre outros momentos: *“É indubitável que a celebração de contratos-programa entre os Municípios e entidades por si participadas (...) se encontrava vedada na redação originária da Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto.”*
- ⇒ E clara considerou ainda a redação da mesma lei, após a alteração de 2015, quando o legislador abriu a possibilidade de celebração daqueles contratos, às cooperativas, mas não às associações, fundações e outras entidades participadas pelos municípios, concordasse ou não o autor do douto parecer com a tomada de posição do legislador.
- ⇒ É também o parecer que, por diversas vezes, ao longo do seu excurso, assinala que após a alteração de 2016, se *“suscita muito maiores dificuldades de interpretação”* e que *“são evidentes as dificuldades interpretativas resultantes deste novo inciso acrescentado àquele preceito, que, fosse qual fosse a intenção do legislador, é manifestamente infeliz...”* (o inciso é relativo à parte final do artigo 56.º, n.º 3, da Lei n.º 50/2012, após a alteração da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro) e *“as debilidades da norma (da “letra” do inciso final agora acrescentado) são evidentes em qualquer dos casos.”* e ainda, entre outras manifestações, *“Como se acabou de evidenciar, é difícil entender hoje a letra do n.º 3 do artigo 56.º.”*
- ⇒ No relatório, quando se alude a alguma dificuldade de interpretação (muito focada, em especial, pela alegante Dulce Reis), é por referência ao parecer solicitado pelo município e não porque para o TdC tal interpretação seja tão complexa assim⁴⁵. E, embora também se refira que o legislador não prima pela total clareza nesta alteração legal, logo se conclui que não é tão difícil assim entender o que o legislador pretendeu.
- ⇒ Além do que, insiste-se, não se explica a situação verificada antes da obtenção do parecer, momento em que a lei era absolutamente clara (e imperativa!) na sua proibição de subsidiação e celebração de contratos-programa com entes de natureza fundacional.

127. Tudo para concluir que muito se estranha a posição adotada pelos alegantes no que concerne a esta matéria e, mais, concluíssem todos que o parecer jurídico de 2017 (com isto tinham passado 5 anos desde a publicação da lei) era insuscetível de provocar a mais pequena dúvida, sendo certo que tantas dúvidas acerca da interpretação da lei eram espelhadas no mesmo.

⁴⁵ Veja-se que no ponto 60. do relato, condescende-se que o legislador podia ser um pouco mais claro, mas tão só. No ponto 64. quando se refere “a mui imperfeita redação do artigo 56.º, n.º 3”, referimo-nos à posição espelhada no parecer obtido pelo município acerca do preceito.

128. Mas, atenção! As dúvidas contidas no parecer, embora com uma muito pequena razão de ser, só existiam por um motivo óbvio: por se querer concluir ser possível celebrar os ditos contratos. Na verdade, embora o legislador pudesse ser mais claro, não era difícil concluir não ser possível, no que às fundações respeita, não haver diferenças relativamente à redação inicial da lei, como é explicitado no relatório e nos abstermos de repetir aqui.
129. Também quanto à argumentação relativa a todo o histórico da FR não lhes assiste razão. Com efeito, invocam, nomeadamente, que no caso de se ter esse optado por extinguir a mesma, a insolvência do instituidor privado, determinaria, que o espólio (em termos de bens móveis) integrante do património da fundação entregue por aquele, reverteria para o mesmo, nos termos dos estatutos, com risco de se perder. Existia ainda a “possibilidade” de terem de ser devolvidos valores elevados de dinheiros comunitários se os projetos para que foram concedidos não fossem concretizados. Ora estes elementos já tinham sido invocados, em 2012 aquando dos censos às fundações para justificar, a não (recomendada) extinção da FR, não se carreando elementos concretos que permitam extrair alguma razoabilidade para ao longo do período que mediou entre 2012 e 2018 o MPo ter optado por manter uma situação ilegal, qual seja, a de conceder subsídios à exploração à dita fundação ao arrepio do que a lei preconiza de forma imperativa.
130. Também não se explica como o MPo é devedor da FR, sendo esta o maior credor do MPo, nem se adianta que medidas foram sendo tomadas para fazer reverter esta situação.
131. Relativamente à autorização de despesas sem fundos disponíveis e ao alegado “estado de necessidade” em que o executivo se encontraria, tal não colhe.
132. O MPo, independentemente da legalidade da sua opção, sabia que tinha de fazer face às despesas em causa. Durante meses seguidos recebeu pedidos por parte da FR para fazer face às despesas mais básicas do seu funcionamento, pelo que não é entendível que, antes de autorizar as despesas, não diligenciasse pelo cumprimento das regras respetivas relativas às despesas públicas, nomeadamente, através de uma alteração ou revisão orçamental ou outros mecanismos previstos na lei e pautasse a respetiva autorização pela verificação das regras constantes do POCAL, LCPA e LEO, tudo como explicitado no relatório.
133. Os documentos enviados a este Tribunal pelos serviços camarários, já após envio do relato para contraditório, procurando dar cumprimento ao solicitado através do email de julho de 2021, constantes de fls. 80 a 84, ou seja, sobre ofícios da FR onde esta solicitava ao MPo que este

assumisse as suas despesas com vencimentos, entre outras, continham informação dos serviços sobre a “inexistência de fundos disponíveis”.

134. Ainda assim, o executivo, sob proposta da Presidente desse órgão, votou favoravelmente.
135. Aliás, o que se diria é que a autorização de despesas “sem fundos disponíveis” era uma prática corrente, inclusive plasmada num Despacho da Presidente da Câmara⁴⁶ de julho de 2014, em completa dissonância com a lei.
136. Quanto ao “estado de necessidade” invocado, nos termos do artigo 3.º, n.º 2, do CCP, não se vislumbra que esteja o mesmo em causa no caso vertente. Na verdade, como se alega no contraditório institucional, o estado de necessidade requer um conjunto de pressupostos, para poder ter-se como verificado.
137. Refere L. Cabral de Moncada⁴⁷, *“O estado de necessidade consiste na legitimação da inobservância das normas da legalidade procedimental e substancial que o código estabelece e na presença de certas circunstâncias excepcionais de perigo actual e iminente de lesão de interesses legalmente protegidos, alheias à vontade do titular do órgão, funcionário ou agente, que tornam imprescindível a imediata atuação administrativa.”*
138. Mas só opera, (como aliás refere o contraditório institucional embora sem fazer a ligação dos pressupostos às condições de facto verificadas), prossegue o mesmo A., perante: *“(...) a verificação de uma situação (um estado) grave e anormal de perigo iminente para um interesse atendível que pode ser público mas também privado e que deve ser atendido com urgência e a impossibilidade de fazer face à situação assim gerada pelos meios normais (legais) em direito previstos (de necessidade).”*
139. Assim, para existir estado de necessidade temos de estar perante uma situação de perigo iminente, instantâneo, imediato, atual, uma situação de “urgência”, e, mais, para a qual não tenha concorrido a vontade do agente.
140. Não serve para fazer face a situações que se prolongam no tempo, durante meses e até anos, como é o caso.

⁴⁶ Já citado Despacho n.º 11/PRES/2014, de 24 de julho, a fls. 280, relativa a “procedimentos para cumprimento da Lei n.º 8/2012, de 8 de fevereiro”, cujo ponto 3.3. refere, relativamente a aquisições de bens e serviços: *“A Presidente ou Vereadores analisam e, se os pedidos forem de autorizar mesmo com inexistência de fundos disponíveis devem fundamentá-los da seguinte forma (...)”*, elencando-se seguidamente uma série de situações. Tal Despacho é clara e frontalmente violador do estabelecido na LCPA e seu diploma regulamentar, que proíbem que sejam assumidos compromissos sem fundos disponíveis.

⁴⁷ In Código do Procedimento Administrativo anotado, 3.ª edição, anot. ao artigo 3.º.

141. Em suma, não se encontram preenchidos os pressupostos do “estado de necessidade” quando nos encontramos perante uma situação (pagamentos reiterados durante anos a uma fundação, em violação de preceitos imperativos da lei) sem fundos disponíveis para o efeito ao longo de meses, se não mesmo anos, e que são do conhecimento da entidade.
142. Podendo mesmo dizer-se que a entidade contribui para a ocorrência de tal situação pois nada diligencia para agir de forma diferente, de acordo com a lei, como, aliás, se encontra obrigada, por força da lei e da CRP.
143. Mais, como diz o cit. A., *“A ocorrência do estado de necessidade que legitima a prática do acto administrativo correspondente deve ser fundamentado pela Administração. Não se vê que a preterição das formalidades possa abranger a fundamentação.”*
144. Ora, não se vislumbra que alguma vez tenha sido invocado e devidamente fundamentado (até porque, efetivamente, não se verificava) o estado de necessidade em nenhuma das deliberações tomadas no caso vertente.

VII. CONCLUSÕES

Assim, e concluindo:

- 1º A presente ARF teve na sua base um ofício da Presidente da CMP, a solicitação de vários vereadores, juntamente com deliberações de órgãos do MPo, com reporte de ilegalidades nas relações entre o município e a FR, fundação pública de direito privado, participada pelo município e sobre a qual exerce influência dominante.
- 2º Verificou-se, assim, que durante os anos de 2014 a 2018, o MPo subsidiou aquela fundação e celebrou com ela contratos-programa, despendendo um total de 663 502 €.
- 3º Os municípios podem deter participações em fundações, nos termos dos artigos 1.º, n.º 3, 56.º e 57.º, do RJAEL, as quais são regidas por esse diploma.
- 4º No entanto, os municípios não podem celebrar contratos-programa com fundações nem conceder-lhes subsídios à exploração, uma vez que estes carecem de ser formalizados por

- contrato-programa, por via da remissão do artigo 56.º, n.º 3 para artigos 53.º a 55.º, do Capítulo IV, sendo que o artigo 53.º, n.º 3, o proíbe.
- 5º Mesmo as alterações verificadas ao RJAEI, em 2015 e 2016, não determinaram alterações a este regime relativamente às fundações, pois não alteraram o artigo 57.º, nem tal foi nunca intenção do legislador.
- 6º Algumas das deliberações onde foi autorizada a concessão de tais subsídios ou a celebração de contratos-programa, continham referência à inexistência de fundos disponíveis para o efeito, o que viola os preceitos relativos à realização de despesas públicas constantes, nomeadamente, do POCAL, LEO, LCPA e seu diploma regulamentar, bem como do Decreto-lei n.º 197/99, de 8 de junho, e do RJAL.
- 7º Assim, quer os subsídios, quer os contratos-programa celebrados entre o MPo e a FR são ilegais, por violação dos preceitos citados do RJAEI, tal como ilegais são as despesas em que o município incorreu, o que é suscetível de consubstanciar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC, sendo eventuais responsáveis os titulares do órgão executivo que autorizaram tais despesas.
- 8º Procedendo-se ao necessário contraditório institucional e sendo citados os eventuais responsáveis em sede de contraditório pessoal, nada foi referido que fosse suscetível de colocar em causa as conclusões contidas no relatório relativamente às infrações cometidas, quer no que respeita à vertente da proibição da atribuição de subsídios a fundações por parte dos municípios, quer da autorização de despesas sem fundos disponíveis, ilegalidades, aliás, plenamente assumida pelos alegantes.
- 9º Não obstante, verifica-se, relativamente a alguns eventuais responsáveis, uma conduta suscetível de possibilitar relevação da responsabilidade, nos termos do artigo 65.º, n.º 9, da LOPTC.
- 10º Foi ainda detetado que a FR não prestou contas ao TdC no exercício de 2014, o que constitui eventual infração financeira sancionatória, nos termos da alínea n) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.
- 11º Contudo, dado o tempo decorrido e sendo o prazo de prescrição do procedimento por infração financeira sancionatória de 5 anos, nos termos do artigo 70.º, n.º 1, da LOPTC e que a prescrição é motivo de extinção de responsabilidades financeiras, estas encontram-se extintas, nos termos

do artigo 69.º, n.º 2, alínea a), da LOPTC, mesmo considerando a suspensão dos prazos de prescrição determinada pelas leis publicadas em 2020, em resultado das medidas excecionais adotadas para fazer face à situação epidemiológica provocada pelo coronavírus.

VIII. EMOLUMENTOS

De acordo com o artigo 10.º do Decreto-lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, são devidos emolumentos pelo Município de Portalegre no valor de sete mil quinhentos e quatro euros e sessenta e cinco cêntimos (7 504,65€), conforme ficha anexa.

IX. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Ao abrigo do n.º 1 do art.º 136.º do RTC remeteu-se o presente relatório ao Ministério Público, para emissão de parecer, o que fez nos termos seguintes, relativamente à questão da atribuição de subsídios pelo MPo à FR: *“(...) nada há, do ponto de vista jurídico, a acrescentar por ora ao que se refere no Relatório, devendo o Ministério Público pronunciar-se, face à análise global do processo e na fase própria, depois da verificação dos pressupostos subjetivos da imputação e punibilidade da apontada infração.”*

X. DECISÃO

Os juízes da 2.ª Secção, em Subsecção, deliberam, face ao que antecede e nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 78.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, o seguinte:

- 1º) Aprovar o presente relatório, bem como o mapa das infrações financeiras que dele faz parte integrante;
- 2º) No tocante ao apuramento de responsabilidades financeiras relativas aos apontados responsáveis financeiros José Manuel Reboredo Pinto Leite e Luís Manuel Madeira Pargana, tendo em conta que:

- ⇒ Quanto ao primeiro, apenas esteve presente na reunião de 26.06.2017, reunião em que foi votado o contrato-programa com base no mencionado parecer jurídico que o justificava. O eleito local absteve-se e, embora em teoria, as abstenções não consubstanciem um “voto de vencido”, nos termos do artigo 58.º, n.º 3 do RJAL (o que excluiria a responsabilidade *tout court*), verifica-se ser razoável que este, não sendo jurista, perante um parecer jurídico que justificava a celebração do contrato não votasse contra, mas, à cautela, se abstivesse.
 - ⇒ Quanto ao segundo, absteve-se em todas as reuniões, apresentando justificações para tal, onde se manifestava em desfavor da atribuição de subsídios, da celebração de contratos-programa, da autorização de despesas sem fundos disponíveis, alertando para o cometimento de ilegalidades e necessidade de o município arrear caminho no sentido de uma nova estratégia para a viabilização da FR.
 - ⇒ Se encontram preenchidos os pressupostos do n.º 9.º do artigo 65.º da LOPTC, e embora não tendo votado contra, atentas as circunstâncias concretas das situações em causa, releva-se a responsabilidade por infrações financeiras daqueles dois eleitos, nos termos do mencionado preceito.
- 3º) Fixar os emolumentos devidos pelo Município de Portalegre em sete mil quinhentos e quatro euros e sessenta e cinco cêntimos (7 504,65 €), ao abrigo do n.º 1, do art.º 10.º do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto;
- 4º) Remeter cópia deste relatório:
- 4.1. Ao Senhor Secretário de Estado da Descentralização e da Administração Local;
 - 4.2. Ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Portalegre;
 - 4.3. Ao Senhor Presidente da Assembleia Municipal de Portalegre;
 - 4.4. Aos responsáveis ouvidos em sede de contraditório.
- 5º) Remeter cópia do mesmo ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 1 do art.º 57.º da LOPTC.

6º) Após as comunicações e notificações necessárias, publicar o Relatório na página da Internet do Tribunal de Contas, salvaguardando os dados pessoais nele contidos.

Tribunal de Contas, 16 de dezembro de 2021

A Conselheira Relatora

(Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote)

Os Conselheiros Adjuntos

(Ana Margarida Leal Furtado)

(Helena Abreu Lopes)



Anexo - Mapa das Responsabilidades Financeiras

Pontos do relatório	Descrição dos Factos	Normas Violadas	Responsáveis	Apuramento de Responsabilidade Financeira	
				Reintegratória:	Sancionatória:
Ponto 4.2., em especial, o ponto 4.2.4. e 5.1.	<p>Ao longo dos anos de 2014 a 2018 o Município de Portalegre transferiu para a Fundação Robinson, fundação pública de direito privado em que participa, valores destinados a dar suporte financeiro à fundação (para suportar vencimentos dos funcionários desta e despesas congêneres e outras despesas de funcionamento), tido como “subsídios à exploração”, os quais, nos termos do RJAEI, apenas podem ser concedidos através de contratos-programa.</p> <p>Por outro lado, celebrou ainda os contratos-programa.</p> <p>Contudo, o RJAEI proíbe expressamente a celebração de contratos-programa entre os municípios e as fundações em que participe. Logo, indiretamente, também proíbe que sejam concedidos subsídios à exploração às mesmas entidades. E tal interpretação mantém-se mesmo após alterações ao RJAEI que possibilitaram a celebração de contrato-programa com associações e cooperativas também proibida na versão inicial do diploma.</p> <p>Pese embora as fundações possam ser participadas pelos municípios, não podem ser subsidiadas ou com elas serem celebrados contratos-programa pelos municípios.</p> <p>Acresce, como resulta dos factos dados como provados, algumas atas, mormente as atas n.ºs 23 e 28, de 2014, referenciavam a inexistência de “fundos disponíveis” para fazer face às despesas respetivas.</p>	<p>Artigos 57.º; 56.º, n.º 3; 53.º, n.º 3 e 32.º, n.º 3 do RJAEI.</p> <p>Alínea d) do ponto 2.3.4.2., do POCAL e 42.º (ou 52.º da LEO) e das regras relativas à competência para autorização da despesa, nos termos do Decreto-lei n.º 197/99, de 8 de junho e do RJAL.</p>	Vd. quadro de fls. 21	n.a.	Artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC.