

Auditoria de Apuramento de Responsabilidade Financeira

Relatório N.º 8/2024 – ARF – 2ª SECÇÃO

Entidade fiscalizada:

Comunidade Intermunicipal da Região de
Aveiro



TC
TRIBUNAL DE
CONTAS

Processo n.º 25/2023 – ARF-DA IX – UAT2

2.ª SECÇÃO

Apuramento de responsabilidades financeiras

Celebração de protocolos, posteriormente declarados nulos, entre a CIRA e clube desportivo, que implicaram, por parte da primeira, a realização de pagamentos indevidos.

Lisboa 2024

ÍNDICE

ÍNDICE.....	4
ÍNDICE DE QUADROS.....	4
FICHA TÉCNICA.....	5
SIGLAS E ABREVIATURAS	6
I. INTRODUÇÃO.....	7
II. ORIGEM E OBJETO DO PROCESSO	7
III. DOS FACTOS.....	8
IV. DO DIREITO	22
V. IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA	27
VI. ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES.....	28
6.1. Alegações.....	29
6.1.1. Contraditório institucional	29
6.1.2. Contraditórios pessoais	33
6.1.3. Impossibilidade de notificação de Gil Nadais Resende da Fonseca	44
6.2. Análise das alegações	44
6.2.1. Generalidades	44
6.2.2. Da ilicitude.....	46
6.2.3. Da culpa.....	47
6.2.4. Da prescrição	48
VII. CONCLUSÕES.....	49
VIII. EMOLUMENTOS	51
IX. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	51
X. DECISÃO.....	51

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1: Valores pagos pela CIRA ao SCBM em cumprimento dos dois (2) protocolos celebrados.....	13
---	----

FICHA TÉCNICA

Coordenação e Execução Técnica

Lisdália Amaral Portas

Auditora-Chefe

Colaboração

Mariana Bastos

Estagiária

SIGLAS E ABREVIATURAS

Siglas	Designação
ARF	Auditoria de Apuramento de Responsabilidades Financeiras
CIRA	Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro – Baixo Vouga
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CRP	Constituição da República Portuguesa
DR	Diário da República
LBAFD	Lei de Bases da Atividade Física e do Desporto
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
MP	Ministério Público
NATDR	Núcleo de Análise e Tratamento de Denúncias e de Relatórios dos organismos de controlo interno.
PD	Processo de Denúncia
RAFE	Regime da Administração Financeira do Estado
RFALEI	Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais
RJAL	Regime Jurídico das Autarquias Locais
RJAM	Regime Jurídico do Associativismo Municipal
RTC	Regulamento do Tribunal de Contas
SCBM	Sport Club Beira-Mar Futebol, SAD
TAF	Tribunal Administrativo e Fiscal
TdC	Tribunal de Contas
TCAN	Tribunal Central Administrativo Norte

I. INTRODUÇÃO

1. A presente auditoria é elaborada ao abrigo dos artigos 2.º, n.º 1, alínea c), e 55.º e ss. da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), bem como do artigo 129.º do Regulamento do Tribunal de Contas (RTC).
2. O relato foi remetido para contraditório, institucional e pessoal, nos termos do artigo 13.º da LOPTC, e nesse âmbito notificado aos eventuais responsáveis, tendo estes apresentado as respetivas alegações no prazo devido, com exceção de um dos visados, cuja notificação não se logrou alcançar.
3. A análise das alegações remetidas ao Tribunal de Contas (TdC) consta de ponto específico para o efeito (Ponto VI).

II. ORIGEM E OBJETO DO PROCESSO

4. Na origem da presente auditoria encontra-se uma comunicação eletrónica remetida a este Tribunal, pelo Ministério Público (MP) junto do Tribunal Administrativo e Fiscal (TAF) de Aveiro, na qual consta a *“cópia da Ficha do SITAF com a certificação do trânsito em julgado da decisão proferida na ação administrativa n.º 790/13.0BEAVR (Acórdão TCAN e sentença), bem como cópia da Petição Inicial, e da certidão permanente da contra-interessada “A”, para eventual apreciação de responsabilidade financeira reintegratória dos responsáveis da Ré CIRA que ilegalmente tomaram parte na decisão de atribuir subsídios a um clube de futebol, tudo considerando o disposto no art.º 59º e ss da LOPTC”*¹.
5. Todo o processo remetido teve origem, por sua vez, em ação administrativa especial de pretensão conexa com atos administrativos, intentada pelo MP, junto ao TAF de Aveiro, com vista à impugnação de deliberações da Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro – Baixo Vouga (CIRA), datadas de 19.08.2011 e 17.09.2012, nas quais se decide autorizar a concessão de apoios financeiros ao “A”, para as épocas desportivas de 2011/2012 e 2012/2013,

¹ Vd. fls. 1 e ss. do PD.

através da subsequente celebração de protocolos de “*pseudoprestações de serviços publicitários*”.

6. Tal comunicação deu origem ao Processo de Denúncia n.º 182/2023 (doravante, PD), que culminou com a elaboração da Informação n.º 464/2023-NATDR², de 05.07.2023, na qual se concluiu que a factualidade descrita indicia a prática de uma infração financeira, nos termos do artigo 59.º, n.ºs 1 e 4, da LOPTC.
7. Com base em tal conclusão, foi determinado o apuramento de eventuais responsabilidades financeiras daí decorrentes, por despacho da Excelentíssima Senhora Conselheira da Área de Responsabilidade IX, de 24.07.2023, exarado na referida informação.
8. Visa o presente processo de ARF, iniciado em 06.09.2023, dar cumprimento a tal despacho.

III. DOS FACTOS

9. A presente ARF foi encetada na sequência de sentença proferida pelo TAF de Aveiro³, confirmada por acórdão do TCA-Norte⁴, transitado em julgado, motivo pelo qual os factos que de seguida se relatarão correspondem àqueles que dessas instâncias resultaram provados.
10. As referidas decisões foram motivadas pela interposição, por parte do MP, de ação administrativa especial de pretensão conexa com atos administrativos, junto do TAF de Aveiro, contra a CIRA, tendo como contrainteressado o “A”⁵.
11. A referida ação visava impugnar as deliberações da CIRA, datadas de 19.08.2011 e 17.09.2012, que decidiram autorizar apoios financeiros ao “A”, para as épocas desportivas de 2011/2012, e 2012/2013, através da subsequente celebração de protocolos de “*pseudoprestações de serviços publicitários*”.

² Vd. fls. 258 a 260 do PD.

³ Vd. fls. 54 a 92 do presente processo.

⁴ Vd. fls. 93 a 123, *idem*.

⁵ Vd. fls. 46 a 53, *idem*.

12. As questões a decidir naquela primeira instância traduziam-se em indagar se a CIRA está abrangida pela proibição constante do artigo 46.º, n.º 2, da Lei n.º 5/2007, de 16 de janeiro, que aprova a Lei de Bases da Atividade Física e do Desporto (LBAFD), bem como averiguar se foi violado o princípio da prossecução do interesse público, aquando da autorização da celebração de protocolos “*encapotados e orçamentados como despesa publicitária*”, fora do âmbito das competências e atribuições cometidas por lei àquela entidade.
13. Para o juízo de ilegalidade formulado na referida sentença e confirmado pelo acórdão do TCAN, concorreram os factos que se passam a relatar de seguida.
14. A 16.10.2008 tornaram-se públicos, por publicação no Diário da República (DR), os estatutos da CIRA.
15. A 16.12.2008 a Autoridade de Gestão do Programa Operacional Regional do Centro 2007-2013 e a CIRA acordaram na “*Proposta de minuta de contrato de delegação de competência com subvenção global*”⁶.
16. Em 05.05.2008 foi elaborado o documento intitulado “*Programa Territorial de Desenvolvimento para a Sub-Região do Baixo Vouga*”, “*Grande área Metropolitana de Aveiro/Universidade de Aveiro*”⁷.
17. No ano de 2010 foram encetados contactos entre a CIRA e o “A”, após apresentação de proposta por este último⁸, clube inscrito na primeira liga de futebol na época de 2010/2011.
18. Do documento “*Grandes Opções do Plano e Orçamento 2009*”, subscrito pelo então Presidente do Conselho Executivo da CIRA, consta que um dos objetivos na área da cultura e desporto era a “[p]romoção de uma identidade cultural e desportiva da Região de Aveiro (...) [b]eneficiar das condições económicas vantajosas dos eventos culturais e desportivos em circuito itinerante”.
19. No orçamento da CIRA, para o ano de 2011, a rubrica “*publicidade*” contava com um montante de €78.302,00.

⁶ Cujo conteúdo consta parcialmente reproduzido nas fls. 56 e 57 do presente processo.

⁷ Cujo conteúdo consta parcialmente reproduzido nas fls.58 e 59 do presente processo.

⁸ Cujo conteúdo consta na fl. 60 do presente processo.

20. Da ata n.º 8, datada de 18.07.2011, e aprovada na reunião ordinária do Conselho Executivo da CIRA, de 19.08.2011, consta que “[o] Conselho Executivo da Região de Aveiro deliberou proceder a um apoio publicitário ao “A”, no valor de 20.000 euros para a época desportiva 2011/2012, que agora se iniciou, com as seguintes condições: Camarote com 19 lugares, com uma pequena sala de receção, localizado ao lado do Camarote Presidencial, e com entrega completa e gratuita de 25 bilhetes por jogo. Trata-se de um contributo financeiro com grande importância institucional, que queremos prestar ao “A”, que queremos cada vez mais como Clube Desportivo de referência da Região de Aveiro, no que respeita ao mais alto nível da competição nacional de futebol de onze”⁹.
21. A referida deliberação foi aprovada por unanimidade, aprovando-se, assim, a celebração do protocolo com o referido clube, e dando poderes ao então Presidente do Conselho Executivo da CIRA para o formalizar.
22. Foram responsáveis pela referida deliberação os membros do Conselho Executivo que se passam a elencar:
- José Agostinho Ribau Esteves;
 - José Eduardo Alves Valente de Matos;
 - Gil Nadais Resende da Fonseca;
 - João Agostinho Pinto Pereira;
 - Jorge Eduardo Ferreira Sampaio;
 - Pedro Nuno Tavares de Matos Ferreira;
 - António Maria dos Santos Sousa;
 - Mário João Ferreira da Silva Oliveira;
 - Manuel Alves de Oliveira;
 - Manuel da Silva Soares; e
 - Silvério Rodrigues Regalado.
23. O protocolo viria a ser celebrado a 20.08.2011, para vigorar durante a época 2011/2012, destacando-se do seu clausulado as seguintes obrigações das partes¹⁰:

⁹ Vd. fls. 8 a 10 do presente processo.

¹⁰ Vd. fls. 11 e 12, *idem*.

- A CIRA adquire ao clube suportes publicitários, durante a época de 2011/2012¹¹, tendo como objetivo a promoção publicitária da imagem corporativa e dos seus produtos e serviços;
 - A aquisição dos direitos de utilização dos referidos suportes publicitários implicava o pagamento de €20.000,00, acrescidos de IVA, importância que deveria ser paga em duas parcelas de igual valor;
 - O clube deveria conferir à CIRA um estatuto equivalente ao de “*Parceiro Premium*” do “A”, com direito a 19 lugares no Camarote Prestige, 40 bilhetes na bancada nascente, por jogo, para a Liga Zon Sagres, 1 lugar de estacionamento VVIP (interior), 5 lugares de estacionamento VIP4 (exterior), e utilização do espaço adquirido como espaço empresarial.
24. Em cumprimento das obrigações assumidas, a CIRA efetuou a 16.12.2011 e 27.02.2012 transferências, à ordem do “A”, no valor de €12.300,00 cada uma¹²¹³.
25. No relatório de atividades do ano de 2011, elaborado a 19.03.2012, consta que *“[n]o âmbito de um Protocolo de Colaboração foi atribuído um valor de 30.000,00 em apoio publicitário ao “A”, para a época desportiva 2011/2012, sendo um contributo com importância institucional e com a pretensão que o “A” possa ser cada vez mais um clube de referência da Região de Aveiro ao mais alto nível da competição nacional de futebol”*¹⁴.
26. No orçamento da CIRA, para o ano de 2012, a rubrica “*publicidade*” contava com um montante de €159.099,00¹⁵, valor esse que, nas “*Grandes Opções do Plano do ano de 2013*” ascendeu a €204.788,00.
27. Na reunião ordinária do Conselho Executivo da CIRA, realizada a 16.08.2012, discutiu-se e aprovou-se a possibilidade de o apoio prestado ao “A” ser mantido na época desportiva subsequente, considerando-se no entanto que as suas condições deveriam ser renegociadas,

¹¹ Em concreto, um espaço publicitário no varandim do camarote e publicidade instalada em espaço multifuncional, bem como a publicitação da imagem corporativa da CIRA nos suportes digitais da SAD.

¹² Valor que inclui o IVA.

¹³ Vd. fls. 17 a 25 do presente processo.

¹⁴ Vd. fl. 64 (verso), *idem*.

¹⁵ Vd. fl. 64, *idem*.

nomeadamente, a redução do preço, acompanhada de um aumento do número de bilhetes a ser disponibilizados, bem como a melhoria no sistema de gestão dos bilhetes, de forma a que estes fossem disponibilizados com maior antecedência, a tempo de serem distribuídos pelos públicos indicados por cada município¹⁶.

28. A 17.09.2012 é aprovado, por unanimidade do Conselho Executivo da CIRA, o conteúdo do protocolo a celebrar com o “A”, para a época desportiva 2012/2013¹⁷.
29. Foram responsáveis pela referida deliberação os membros do Conselho Executivo que se passam a elencar:
- José Agostinho Ribau Esteves;
 - José Eduardo Alves Valente de Matos;
 - Gil Nadais Resende da Fonseca;
 - João Agostinho Pinto Pereira;
 - Jorge Eduardo Ferreira Sampaio;
 - Carlos Manuel da Silva Santos;
 - Joaquim Manuel dos Santos Baptista;
 - Mário João Ferreira da Silva Oliveira;
 - Manuel Alves de Oliveira;
 - Manuel da Silva Soares; e
 - Rui Miguel Rocha da Cruz.
30. O referido protocolo, referente à época desportiva 2012/2013, veio a ser celebrado a 27.09.2012, destacando-se do seu clausulado as seguintes obrigações das partes¹⁸:
- A CIRA adquire ao “A” suportes publicitários durante a época 2012/2013¹⁹, tendo como objetivo a promoção publicitária da sua imagem corporativa, bem como dos seus produtos e serviços;

¹⁶ Vd. fls. 26 a 28, *idem*.

¹⁷ Vd. fls. 29 a 32, *idem*.

¹⁸ Vd. fls. 33 a 35, *idem*.

¹⁹ Cujo conteúdo é igual ao do protocolo celebrado na época anterior.

- Em contrapartida, obriga-se a pagar ao “A” um montante de €18.000,00, acrescidos de IVA, valor esse que deveria ser pago em duas partes iguais;
 - O “A” deveria ainda conferir à CIRA um estatuto equivalente ao de “*Parceiro Premium*”, o que implicaria a atribuição de 19 lugares no Camarote Prestige, 40 bilhetes na bancada nascente, por jogo, para a Liga Zon Sagres, podendo este número ser elevado até 150 por solicitação da CIRA, para utilizar junto de escolas e Instituições de Solidariedade Social, a utilização do espaço adquirido como espaço empresarial, 1 lugar de estacionamento VVIP (interior), e 5 lugares de estacionamento VIP4 (exterior).
31. Em cumprimento das obrigações assumidas no predito protocolo, a CIRA efetuou, a 29.10.2012 e 10.04.2013, transferências à ordem do “A”, no valor de €11.070,00 cada uma²⁰.
32. Em síntese, os valores pagos pela CIRA ao “A”, no cumprimento dos dois protocolos mencionados, foram orçamentados como despesas publicitárias e implicaram uma despesa total de €46.740,00, que resulta do somatório das quatro (4) prestações descritas no seguinte quadro:

Quadro 1: Valores pagos pela CIRA ao “A” em cumprimento dos dois (2) protocolos celebrados.

Número de ordem	Cabimento	Compromisso	Autorização e ordem de pagamento	Transferência	Fatura	Recibo	Valor
1	07.12.2011	07.12.2011	14.12.2011	16.12.2011	06.12.2011	20.12.2011	€10.000,00 + IVA
2	10.02.2012	10.02.2012	22.02.2012	27.02.2012	31.01.2012	28.02.2012	€10.000,00 + IVA
3	28.09.2012	28.09.2012	25.10.2012	29.10.2012	19.10.2012	29.10.2012	€9.000,00 + IVA
4	11.01.2013	28.09.2012	05.04.2013	10.04.2013	05.03.2013	11.04.2013	€9.000,00 + IVA
Total							€38.000,00 + IVA

²⁰ Vd. fls. 36 a 43 do presente processo.

33. Ficou ainda assente como facto provado que o “A” entregou bilhetes a diversas coletividades e disponibilizou camarote no qual havia publicidade da CIRA.
34. Não obstante, provou-se igualmente que o motivo determinante da celebração dos dois protocolos relatados foi a concessão de um apoio ao “A”, que consistiu num contributo financeiro, com vista ao melhor desempenho do clube desportivo de referência da Região de Aveiro.
35. Com base nestes factos, dados como provados na primeira instância, e atendendo ao Direito aplicável, o TAF de Aveiro declarou a nulidade das deliberações de 19.08.2011 e 17.09.2012, que autorizaram a celebração dos protocolos a que se vem fazendo referência, bem como dos atos que se lhe seguiram²¹.
36. Para efeitos de apuramento de eventuais responsabilidades financeiras decorrentes da factualidade relatada, importa, de seguida, discernir qual a motivação jurídica que justificou a referida declaração de nulidade.
37. Num primeiro momento, o TAF de Aveiro centrou-se em indagar se as deliberações relatadas e subsequente celebração dos protocolos contenderam com o estatuído no artigo 46.º, n.º 2, da LBAFD, que prescreve que *“[o]s clubes desportivos participantes em competições desportivas de natureza profissional não podem beneficiar, nesse âmbito, de apoios ou participações financeiras por parte do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais, sob qualquer forma, salvo no tocante à construção ou melhoramento de infra-estruturas ou equipamentos desportivos com vista à realização de competições desportivas de interesse público, como tal reconhecidas pelo membro do Governo responsável pela área do desporto”*²².

²¹ Vd. fl. 66 do PD.

²² Tendo em vista o referido diploma, o MP alegou que *“[n]os termos da Lei n.º 5/2007, de 16.01, apenas era possível à CIRA apoiar e desenvolver a prática desportiva regular e de alto rendimento, através da disponibilização de meios técnicos, humanos e financeiros, no âmbito das atribuições públicas de desenvolvimento do desporto”, e que “[n]o quadro das competências próprias da CIRA, não se encontra contemplado o apoio à prática desportiva ou a clubes desportivos, designadamente profissionais”*. Acresce que o referido preceito *“dispõe expressamente que os clubes desportivos participantes em competições desportivas de natureza profissional não podem beneficiar, nesse âmbito, de apoios ou participações financeiras, por parte do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais, sob qualquer forma, com uma única exceção referida no preceito legal”*. Por esse motivo concluiu na impugnação que *“[a] atribuição de apoios financeiros a um clube desportivo participante em competições desportivas de natureza profissional consubstancia um acto ilegal e um verdadeiro auxílio financeiro estranho às atribuições da CIRA”*.

38. A este respeito, destacam-se as seguintes considerações²³:

- As Comunidades Intermunicipais não se encontram abrangidas pela proibição constante do artigo 46.º, n.º 2, da LBAFD;
- Tal conclusão não implica que estas possam despender valores públicos no apoio a clubes de futebol sem observância dos princípios vinculantes da atuação administrativa, em particular os princípios da prossecução do interesse público, da igualdade e da razoabilidade;
- O ordenamento jurídico permite o emprego de valores públicos em clubes de futebol, o que se percebe, nomeadamente, pelo preâmbulo do Decreto-Lei n.º 10/2013, de 25 de janeiro²⁴, onde se estabelece a possibilidade de as regiões autónomas, os municípios e as associações de municípios poderem subscrever até 50% do capital das sociedades sediadas na sua área de jurisdição;
- A CIRA celebrou dois protocolos com o “A” que, segundo as regras de experiência, tiveram como principal objetivo a atribuição de vantagens económicas às partes, com atribuições patrimoniais devidamente quantificadas nos autos;
- Apesar disso, conclui-se, no que respeita à presente questão de direito, que a norma legal prevista no artigo 46.º, n.º 2, da LBAFD, não proibia a CIRA de celebrar contratos de patrocínio desportivo.

39. Num segundo momento, o TAF de Aveiro indagou da legalidade da *“celebração de protocolos encapotados e orçamentados como despesa publicitária, fora do âmbito das atribuições e competências atribuídas por lei”*²⁵/²⁶.

²³ Vd. fls. 75 a 80 do presente processo.

²⁴ Que estabelece o regime jurídico das sociedades desportivas a que ficam sujeitos os clubes desportivos que pretendem participar em competições desportivas profissionais.

²⁵ Vd. fls. 80 a 91 do presente processo.

²⁶ Quanto a esta questão o MP, no seu discurso impugnatório, alegou que no *“quadro das competências próprias da CIRA, não se encontra contemplado o apoio à prática desportiva ou clubes desportivos, designadamente profissionais”*, pelo que *“[o]s apoios financeiros a um clube desportivo participante em competições desportivas de natureza profissional são estranhos às atribuições da CIRA”*, apenas estando ao seu dispor *“nos termos da Lei, apoiar e desenvolver a prática desportiva regular e de alto rendimento através da disponibilização de meios técnicos, humanos e financeiros, no âmbito das atribuições públicas de desenvolvimento do desporto”*, rematando que *“a CIRA actuou em violação da prossecução do interesse público”*.

40. No que a esta segunda questão de direito diz respeito, destacam-se da sentença as seguintes considerações:
- O artigo 266.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa (CRP), estabelece que a Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, princípio que se encontra concretizado na lei ordinária, nomeadamente nos artigos 3.º e 4.º do Código de Procedimento Administrativo (CPA), aplicável à presente factualidade por força do artigo 2.º, n.º 4, alínea b), do mesmo diploma;
 - Os órgãos da Administração Pública têm as suas competências fixadas por lei, dentro das quais gozam de uma margem de discricionariedade, sendo certo que esta se encontra sempre vinculada pelo interesse público;
 - *“O interesse público a prosseguir não está, em regra, individualizado ou exposto na norma de competência. Mas, por interpretação dos pressupostos e do contexto em que a norma se insere, é possível identificar esse interesse”*²⁷;
 - Com base nos sobreditos princípios, passou o Tribunal a apurar o quadro legal vinculante da atividade da CIRA, no que à factualidade em análise diz respeito;
 - Nos termos do artigo 1.º dos Estatutos da CIRA, esta é *“uma pessoa coletiva de direito público de natureza associativa e âmbito territorial e visa a realização de interesses comuns aos municípios que a integram, regendo-se pela Lei 45/2008, de 27 de agosto, pelos presentes Estatutos e pelas demais disposições legais aplicáveis”*;
 - Por sua vez, o artigo 2.º, com a epígrafe *“Atribuições”*, que reproduz o artigo 5.º da Lei n.º 45/2008, de 27 de agosto²⁸, determina que *“(…) [s]em prejuízo das atribuições transferidas pela Administração Central e pelos municípios, a CIRA, tem por fim (…) [a] promoção do planeamento e da gestão da estratégia de desenvolvimento económico,*

²⁷ Cfr. Pedro Costa Gonçalves, *“Manual de Direito Administrativo”*, Vol. I, Almedina, 2019, p. 235.

²⁸ Que estabelece o Regime Jurídico do Associativismo Municipal (RJAM).

social e ambiental do território abrangido (...) [e a] promoção do desenvolvimento económico, social e cultural”;

- Nos termos do artigo 7.º, n.º 1, da LBAFD, incumbe “*à Administração Pública na área do desporto apoiar e desenvolver a prática desportiva regular e de alto rendimento, através da disponibilização de meios técnicos, humanos e financeiros, incentivar as actividades de formação dos agentes desportivos e exercer funções de fiscalização*”;
- Resulta do artigo 7.º, n.º 1, do RJAM, que os órgãos representativos das comunidades intermunicipais são a assembleia intermunicipal e o conselho executivo;
- O artigo 13.º do mesmo diploma, com a epígrafe “*competências*”, prescreve que compete à assembleia intermunicipal aprovar, sob proposta do conselho executivo, as opções do plano e a proposta de orçamento;
- Por sua vez, e nos termos do artigo 16.º, compete ao conselho executivo, no âmbito da organização e funcionamento, executar as opções do plano e os orçamentos, bem como aprovar as suas alterações;
- No artigo 17.º estabelece-se que compete ao presidente do conselho executivo exercer os demais poderes estabelecidos por lei ou por deliberação do conselho executivo;
- No seguimento argumentativo, o Tribunal chama à colação o entendimento de Diogo Freitas do Amaral e Juliana Ferraz Coutinho, segundo os quais “*[a] questão que se coloca passa por saber se as áreas metropolitanas (assim como as comunidades intermunicipais) são apenas uma forma de cooperação e colaboração no exercício de competências tendo em vista a prossecução otimizada – segundo critérios de eficiência e de eficácia – das atribuições coincidentes dos seus associados, ou se gozam de outras atribuições que não se confundem com estas*”²⁹;
- Acrescenta que, segundo Jorge Miranda e Marta Portocarrero, “*[a]s associações de municípios de fins múltiplos devem ser qualificadas como formas de administração*

²⁹ Cfr. Diogo Freitas do Amaral e Juliana Ferraz Coutinho, “Áreas Metropolitanas e Comunidades Intermunicipais”, disponível em [Freita-do-Amaral_Juliana-Coutinho.pdf \(parlamento.pt\)](#).

*autónomas, de base associativa, não constituindo, no entanto, formas de organização territorial autárquica(...)*³⁰;

- Ora, a CIRA tem atribuições definidas por lei no âmbito da promoção do planeamento e da gestão da estratégia de desenvolvimento económico, social e ambiental do território abrangido, conforme o artigo 5.º do RJAM;
- No documento intitulado “*Grandes opções do plano*” foram estipulados objetivos a prosseguir, num plano geral e abstrato, de entre os quais constava a “[p]romoção de uma identidade cultural e desportiva da Região de Aveiro” e “[b]eneficiar das condições económicas vantajosas dos eventos culturais e desportivos em circuito itinerante”, não tendo no entanto sido feita prova de que este documento haja sido aprovado pela assembleia intermunicipal, órgão com competência deliberativa, como determina o artigo 16.º do RJAM³¹;
- Extrai-se das normas convocadas que a CIRA não tem atribuições em matéria de promoção de apoio à prática desportiva ou a clubes desportivos profissionais, mas sim atribuições legalmente definidas respeitantes ao apoio e desenvolvimento da prática desportiva regular e de alto rendimento, através da disponibilização de meios técnicos, humanos e financeiros³²;
- De especial relevo revela-se o facto de a CIRA ter invocado, na contestação, que os protocolos que levaram à concessão de “*apoios publicitários*” foram assinados no uso das competências delegadas através da celebração do “*Contrato de Delegação de Competências com Subvenção Global*” com a Autoridade de Gestão do Programa Operacional Regional do Centro;
- Tal facto torna imprescindível aferir a natureza jurídica da Autoridade de Gestão dos Programas Operacionais Regionais, na medida em que foi à luz das competências desta que a CIRA atuou;

³⁰ Cfr. Jorge Miranda e Rui Medeiros, “*Constituição Portuguesa Anotada*”, Vol. III, Universidade Católica Editora, 2020, p. 469.

³¹ Em sede de contraditório institucional foram remetidas atas que demonstram tal aprovação.

³² Cfr. artigo 7.º, n.º 1, da LBAFD.

- Determinava o artigo 44.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 312/2007, de 17 de setembro, que *“[a]s autoridades de gestão dos PO temáticos, dos PO de assistência técnica e dos PO regionais do continente têm a natureza jurídica de estrutura de missão, nos termos do disposto no artigo 28.º da Lei 4/2004, de 15 de janeiro”*;
- Conclui-se, portanto, que a Autoridade de Gestão do Programa Operacional Regional do Centro é uma entidade que consubstancia uma estrutura de missão, criada pelo referido diploma;
- Chamando à colação o Acórdão do TCAN de 17 de novembro de 2017³³, é possível concluir que a Autoridade de Gestão dos Programas Operacionais Regionais do Centro não é equiparável a *“uma pessoa colectiva de direito público nem a uma entidade administrativa independente, mas sim um órgão inserido na administração directa do Estado. Com efeito, as estruturas de missão encontram-se previstas no artigo 28.º da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, a qual estabelece os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração directa do Estado. Decorre da citada norma, conjugada com o artigo 4.º, a contrario sensu, da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, que as estruturas de missão, por serem estruturas temporárias dos ministérios criadas para a prossecução de missões que não possam, fundamentalmente, ser desenvolvidas pelos serviços existentes, não estão definidas nas leis orgânicas de cada ministério, sendo criadas por resoluções do Conselho de Ministros. A estrutura de missão corresponde, portanto, à instituição de um órgão administrativo ad hoc, não inserido na estrutura orgânica normal dos departamentos ministeriais e de carácter não permanente. A característica distintiva fundamental da estrutura de missão é o seu carácter temporário e não integrado nas estruturas tradicionais dos departamentos ministeriais. Tirando essa particularidade, a estrutura de missão pertence, em sentido material e orgânico, à administração directa do Estado”*.
- De acordo com o artigo 35.º, n.º 2, do CPA, na sua redação anterior, *“[o]s órgãos administrativos normalmente competentes para decidir em determinada matéria podem, sempre que para tal estejam habilitados por lei, permitir, através de um acto de delegação de poderes, que outro órgão ou agente pratique actos administrativos sobre a mesma matéria”*.

³³ Proferido no âmbito do Processo n.º 00261/16.

- Neste sentido e “segundo a doutrina mais avisada que se perfilha, na delegação de competências o delegado exerce, em nome próprio, uma competência do delegante, portanto, uma competência alheia, ficando colocado no poder de agir nos limites dessa competência (...)”;
- A CIRA celebrou o referido contrato de “*delegação de competências com subvenção global*” com a Autoridade de Gestão do Programa Operacional Regional do Centro, que pertence à administração direta do Estado, sendo, portanto, à luz das competências e atribuições da pessoa coletiva Estado que deve ser aferido “*o invocado princípio da prossecução do interesse público como limite da atuação no que concerne aos poderes delegados*”, vinculando-se ao cumprimento das normas nacionais e comunitárias aplicáveis;
- Precisamente por esse motivo concluiu o TAF de Aveiro que a CIRA “*estava impedida por lei, no uso de uma competência que não lhe é própria, mas sim do Estado, de actuar contra a lei, beneficiando o Contra-interessado, enquanto sociedade desportiva, através da celebração de protocolos ao conceder patrocínio desportivo, a vigorar precisamente durante as competições e jogos de futebol das épocas desportivas de 2011/2012 e de 2012/2013*”, nos termos dos artigos 46.º, n.º 2, da LBAFD, e 82.º da Lei n.º 169/99, de 28 de setembro;
- O que culminou com a decisão de “*julgar procedente a pretensão do A., respeitante à declaração de nulidade das deliberações datadas de 19.08.2011 e 17.09.2012 que autorizaram a celebração de protocolos subsequentes para prestação de serviços publicitários firmados entre a CIRA e o Contra-interessado “A”, para as épocas desportivas de 2011/2012 e actos subsequentes, por violação dos artigos 46.º, n.º 2, da Lei 5/2007, de 16.01, do artigo 82.º da Lei n.º 169/99, de 18.09, 4.º do CPA, 4.º, n.º 2, alienas a), b) e c), da Lei 29/87, de 30.06, e a violação do princípio da prossecução do interesse público*”.

41. Inconformada, a CIRA recorreu da referida decisão junto do TCAN, que, a 24.02.2023, decidiu negar provimento ao recurso, através de Acórdão³⁴ transitado em julgado a 17.04.2023.

³⁴ Vd. fls. 93 a 123 do presente processo.

42. Ainda que os argumentos invocados pela CIRA não tenham sido acolhidos a ponto de abalar a validade da decisão recorrida, o TCAN anuiu à afirmação de que não se pode considerar violado o artigo 82.º da Lei n.º 169/99, de 18.09.
43. Após receção dos autos neste tribunal, o NATDR solicitou ao Senhor Procurador da República junto do TAF de Aveiro a remessa dos comprovativos dos pagamentos efetuados pela CIRA ao “A”³⁵.
44. A análise efetuada pelo NATDR culminou com a elaboração da Informação n.º 464/2023, de 05.07.2023, na qual se concluiu que a declaração de nulidade das deliberações em apreço é suscetível de constituir os seus autores em responsabilidade financeira de natureza reintegratória, nos termos previstos nos n.ºs 1 e 4, do artigo 59.º, da LOPTC, e sancionatória, de acordo com a alínea b), do n.º 1, do artigo 65.º do mesmo diploma.
45. Concluiu-se ainda que, tendo em conta as datas das deliberações da CIRA que foram declaradas nulas, as datas dos pagamentos efetuados em cumprimento dos protocolos e a data da citação da CIRA para o processo no TAF de Aveiro, a responsabilidade financeira reintegratória não se encontraria prescrita, ao contrário do que sucederia com a responsabilidade de natureza sancionatória, tendo presente o disposto nos n.ºs 1 e 5, do artigo 70.º, da LOPTC.
46. Nestes termos, propôs-se o apuramento de eventuais responsabilidades financeiras, proposta com a qual a Excelentíssima Senhora Conselheira da Área de Responsabilidade IX concordou, por despacho de 24.07.2023, exarado na sobredita informação.
47. Já no âmbito da presente ARF, foi o Presidente do Conselho Executivo da CIRA oficiado no sentido de esclarecer se já havia sido efetuado o reembolso dos montantes despendidos em cumprimento das deliberações e subsequentes protocolos declarados nulos.
48. Em resposta³⁶, o referido esclarece que a solicitação já foi dirigida ao administrador de insolvência do “A”, remetendo ainda a documentação de suporte da despesa relatada, bem

³⁵ Vd. fl. 89 e 94 e ss. do PD.

³⁶ Vd. fls. 129 a 193 do presente processo.

como sentença e acórdão proferidos no âmbito de processo penal no qual os factos relatados foram também analisados.

IV. DO DIREITO

49. Refira-se que, em virtude de a presente ARF se seguir a sentença do TAF de Aveiro, confirmada por Acórdão do TCAN, o complexo normativo que se descreverá de seguida segue aquele que foi o percurso jurídico utilizado naquelas instâncias para a tomada da decisão final.
50. Preliminarmente e para efeitos de enquadramento, deve ser chamado à colação o RJAM.
51. O seu artigo 2.º, n.º 2, esclarece que as Comunidades Intermunicipais são associações de municípios de fins múltiplos, tendo a natureza de pessoas coletivas de direito público, constituídas por municípios que correspondam a uma ou mais unidades territoriais definidas com base nas NUTS III, e adotando o nome destas.
52. Em consonância, o artigo 1.º dos Estatutos da CIRA estabelece que esta é uma pessoa coletiva de direito público, de natureza associativa e âmbito territorial, que visa a realização de interesses comuns aos municípios que a integram, regendo-se pelo RJAM, pelos Estatutos e pelas demais disposições legais aplicáveis.
53. Nestes termos, e por força do artigo 2.º, n.º 1, alínea c), da LOPTC, a CIRA encontra-se sujeita à jurisdição e aos poderes do controlo do TdC.
54. Estatui o artigo 9.º do RJAM que o funcionamento das Comunidades Intermunicipais se regula, subsidiariamente, pelo regime jurídico aplicável aos órgãos municipais, sendo, portanto, uma norma remissiva que ordena o recurso aos diplomas reguladores das autarquias locais.
55. O artigo 82.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro³⁷, estabelecia à data dos factos, sob a epígrafe “*Princípio da Especialidade*” que “[o]s órgãos das autarquias locais só podem deliberar no âmbito da sua competência e para a realização das atribuições cometidas às autarquias locais”.

³⁷ Revogada pela Lei n.º 75/2013, de 12.09.

56. Para aferir da legalidade das deliberações relatadas e seus trâmites subsequentes, que motivaram a realização de despesa pública no valor de €46.740,00, importa averiguar se a CIRA tinha, em função da matéria, competência para as tomar.
57. Da conjugação dos seus Estatutos com os demais dispositivos legais aplicáveis, resulta que a CIRA *“tem atribuições definidas por lei no âmbito da promoção do planeamento e da gestão da estratégia de desenvolvimento económico, social e ambiental do território abrangido”*.
58. Ainda assim, e não desconsiderando que nas *“Grandes opções do plano”* foi definido o objetivo de promoção de uma identidade cultural e desportiva da Região de Aveiro, o artigo 7.º, n.º 1, da LBAFD, evidencia que a CIRA *“não tem atribuições na matéria de promoção de apoio à prática desportiva ou a clubes desportivos profissionais, mas sim (...) atribuições públicas definidas por lei no apoio e desenvolvimento da prática desportiva regular e de alto rendimento, através da disponibilização de meios técnicos, humanos e financeiros”*.
59. O objeto das deliberações e subsequentes protocolos traduziu-se na concessão de apoio financeiro ao “A”.
60. Assente ficou também que a CIRA celebrou os referidos protocolos ao abrigo da competência delegada pela Autoridade de Gestão do Programa Operacional Regional Centro, através do *“Contrato de Delegação de Competências com Subvenção Global”*.
61. Na delegação de competências, retomando as considerações tecidas pelo TAF de Aveiro, *“o delegado exerce em nome próprio, uma competência do delegante, portanto, alheia, ficando colocado no poder de agir nos limites dessa competência”*, evidência que se reforça com a constatação de que, no referido contrato, a CIRA se vinculou a assegurar o *“cumprimento por cada projecto ou operação das normas nacionais ou comunitárias aplicáveis”*.
62. Por esse motivo, a aferição do requisito da competência deve ser feita à luz daquelas que são as competências da Autoridade de Gestão do Programa Operacional Regional Centro.
63. O artigo 44.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 312/2017, de 17.09³⁸ determina que *“[a]s autoridades de gestão dos PO temáticos, dos PO de assistência técnica e dos PO regionais do continente têm*

³⁸ Que define o modelo de governação do Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013 e dos respetivos programas operacionais.

a natureza jurídica de estrutura de missão”, pelo que, como acima se explicou, “pertence[m], em sentido material e orgânico, à administração direta do Estado”.

64. Conclui-se, portanto, que a CIRA celebrou os protocolos relatados, e atribuiu os respetivos apoios financeiros, no exercício de uma competência que originariamente pertencia à pessoa coletiva Estado.
65. O artigo 46.º, n.º 2, da LBAFD, estatui que *“[o]s clubes desportivos participantes em competições desportivas de natureza profissional não podem beneficiar, nesse âmbito, de apoios ou participações financeiras por parte do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais, sob qualquer forma, salvo no tocante à construção ou melhoramento de infra-estruturas ou equipamentos desportivos com vista à realização de competições desportivas de interesse público, como tal reconhecidas pelo membro do Governo responsável pela área do desporto”.*
66. Da conjugação das preditas normas extrai-se a conclusão de que a CIRA, ao atuar no exercício de competências delegadas, se encontrava impedida de atribuir apoios ou participações financeiras ao “A”, clube desportivo participante em competições profissionais, na medida em que se encontrava vinculada às regras aplicáveis à entidade delegante, sendo que esta última se encontra abrangida pela proibição constante da antedita norma.
67. A CIRA atuou, assim, em violação do Princípio da Especialidade e em direta contundência com o artigo 46.º, n.º 2, da LBAFD, deliberando a realização de protocolos cuja celebração não se encontrava no seu âmbito de competências.
68. Considerou, ainda, o TAF de Aveiro que fora violado o Princípio da Prossecução do Interesse Público, que resulta dos artigos 266.º, n.º 2, da CRP e 4.º do CPA.
69. É este um princípio norteador de toda a atividade pública, que não resultou verificado na factualidade descrita, na medida em que a concessão de vantagens económicas a um clube de futebol privado não revela, em si, um benefício para o interesse público e, em concreto, teve lugar de forma ilegal.
70. Ditava à data o artigo 95.º, n.º 2, alínea b), da Lei n.º 169/99, de 18.09, que são nulas *“[a]s deliberações de qualquer órgão dos municípios e freguesias que determinem ou autorizem a*

realização de despesas não permitidas por lei”, disposição que se encontrava ainda no artigo 3.º, n.º 4, da Lei n.º 2/2007, de 15.01.

71. São, por isso, nulas as deliberações relatadas que aprovam a celebração dos dois protocolos, datadas de 19.08.2011 e 17.09.2012.
72. Sendo nulos os protocolos, os pagamentos realizados em seu cumprimento são, irremediavelmente, ilegais, atentando contra as regras de realização de despesa pública.
73. Em particular, dispunha à data dos factos o artigo 42.º, n.º 6, alínea a), da Lei n.º 91/2001, de 20.08, que *“[n]enhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que (...) [o] facto gerador da obrigação de despesa respeite as normas legais aplicáveis”*.
74. No mesmo sentido discorre a alínea d), do ponto 2.3.4.2., do POCAL, ao impor que *“as despesas só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, para além de serem **legais**, estiverem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso, respectivamente”*.
75. Numa perspetiva *macro*, atente-se ao Decreto-Lei n.º 155/92, que estabelece o Regime da Administração Financeira do Estado (RAFE), que no seu artigo 22.º dispõe o seguinte:

“1 - A autorização de despesas fica sujeita à verificação dos seguintes requisitos:

- a) *Conformidade legal;*
- b) *Regularidade financeira;*
- c) *Economia, eficiência e eficácia.*

2 - Por conformidade legal entende-se a prévia existência de lei que autorize a despesa, dependendo a regularidade financeira da inscrição orçamental, correspondente cabimento e adequada classificação da despesa.

3- Na autorização de despesas ter-se-á em vista a obtenção do máximo rendimento com o mínimo de dispêndio, tendo em conta a utilidade e prioridade da despesa e o acréscimo de produtividade daí decorrente”.

76. Na factualidade analisada, resulta preterido o requisito prévio da legalidade, não existindo norma legal que habilitasse a CIRA a deliberar a celebração dos referidos protocolos.
77. A violação de regras disciplinadoras da realização de despesa, bem como a utilização de dinheiros públicos para fim diverso do legalmente previsto, consubstanciam infrações financeiras, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e i), da LOPTC.
78. Muito embora a factualidade relatada as indície, encontra-se preterida a possibilidade de encetar procedimento por responsabilidade financeira sancionatória, por decurso do prazo prescricional de 5 anos, previsto no artigo 70.º, n.º 1, da LOPTC.
79. Desconsiderando, por esse motivo, a possibilidade de responsabilizar sancionatoriamente os autores das deliberações que deram origem aos pagamentos que agora se sindicam, restaria, eventualmente, a possibilidade de responsabilização reintegratória.
80. Recorde-se que os pagamentos em causa, melhor identificados no quadro 1, atentam diretamente contra norma imperativa que impede a concessão de apoios financeiros aos clubes desportivos profissionais, não servindo a prossecução do interesse público.
81. Por esse motivo, ainda que se considere que existiu uma contraprestação associada aos referidos pagamentos, traduzida em (reduzida) publicidade da imagem da CIRA e na atribuição de bilhetes de ingresso nos jogos do clube, ficou provado que o fim último dos mesmos foi a concessão de apoio financeiro ao “A” e, por isso, a prossecução de um fim estranho às finalidades prosseguidas pela CIRA no uso das competências delegadas pela Autoridade de Gestão do Programa Operacional Regional Centro.
82. Os pagamentos efetuados subsumem-se, assim, ao conceito de “*pagamento indevido*” para efeitos de aplicação do artigo 59.º, n.ºs 1 e 4, da LOPTC.
83. Nos termos do n.º 4 “*[c]onsideram-se pagamentos indevidos para o efeito de reposição os pagamentos ilegais que causarem dano para o erário público, incluindo aqueles a que corresponda contraprestação efetiva que não seja adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada atividade*”.

84. Em consequência, estabelece o n.º 1 que “[n]os casos de (...) pagamentos indevidos, pode o Tribunal de Contas condenar o responsável a repor as importâncias abrangidas pela infração, sem prejuízo de qualquer outro tipo de responsabilidade em que o mesmo possa incorrer”.
85. Ocorre que, à data do presente relatório, também neste domínio operou o efeito da prescrição.
86. Tendo os pagamentos sido efetuados através de transferências datadas de 16.12.2011, 27.02.2012, 29.10.2012 e 10.04.2013, a possibilidade de procedimento por responsabilidade financeira reintegratória, mesmo quanto ao último, no valor de €9.000,00³⁹, já prescreveu, atendendo ao prazo de prescrição de 10 anos estabelecido no artigo 70.º, n.º 1, da LOPTC⁴⁰.

V. IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

87. Nos termos do artigo 61.º, n.º 1, da LOPTC, a responsabilidade reintegratória, a existir, recairia sobre o agente ou agentes da ação.
88. A ação relevante para efeitos da presente ARF seria o pagamento (indevido) identificado com o número de ordem 4 do quadro 1.
89. Tal ação seria imputável, não apenas ao autor da ordem de pagamento, mas também, e originariamente, aos presentes na reunião do Conselho Executivo da CIRA realizada a 17.09.2012, que aprovaram, por unanimidade, a celebração de um protocolo subsequente com o “A”, protocolo esse cujo cumprimento implicou a realização do pagamento em análise.
90. Seriam, assim, responsáveis:
- José Agostinho Ribau Esteves, responsável também pela autorização de pagamento;
 - José Eduardo Alves Valente de Matos;
 - Gil Nadais Resende da Fonseca;
 - João Agostinho Pinto Pereira;
 - Jorge Eduardo Ferreira Sampaio;

³⁹ Valor sem IVA.

⁴⁰ Mesmo considerando o regime de suspensão de prazos processuais e procedimentais adotado em contexto pandémico pelas Leis n.º 1-A/2020, de 19.03, 16/2020, de 29.05, 4-B/2021, de 01.02 e 13-B/2021, de 05.04.

- Carlos Manuel da Silva Santos;
 - Joaquim Manuel dos Santos Baptista;
 - Mário João Ferreira da Silva Oliveira;
 - Manuel Alves de Oliveira;
 - Manuel da Silva Soares; e
 - Rui Miguel Rocha da Cruz.
91. Tendo em conta, quer a eventual falta de consciência da ilicitude do ato praticado⁴¹, decorrente de ter havido a preocupação de consultar serviços jurídicos, realçado nas alegações, quer o facto de já terem decorrido os prazos de prescrição previstos no artigo 70.º, n.º 1, da LOPTC⁴², não haverá lugar a responsabilidade financeira.

VI. ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES

92. Tendo o relato sido remetido para contraditório, pessoal e institucional, as alegações foram recebidas pelo TdC no tempo concedido para o efeito.
93. A notificação de Gil Nadais Resende da Fonseca não foi possível, tendo-se reiterado a remessa do relato que, por duas vezes, não foi reclamado junto dos serviços postais da sua localidade, sendo devolvido ao TdC.
94. As alegações apresentadas por José Esteves, José Matos, João Pereira, Jorge Sampaio, Mário Oliveira e Manuel Soares aderem ao conteúdo do contraditório institucional, bem como às alegações apresentadas por Rui Cruz, motivo pelo qual o seu tratamento será feito por remissão.

⁴¹ Também realçado no processo-crime que correu os seus termos com o n.º 2024/12 6t3 AVR.

⁴² Não obstante toda a celeridade imprimida a esta ARF, após a entrada das alegações (em 27.02.2024), data de levantamento da suspensão, restavam 6 dias até à data da prescrição do procedimento (07.03.2024).

6.1. Alegações

6.1.1. Contraditório institucional

95. O contraditório institucional foi remetido ao TdC no período definido para o efeito, nele se expondo os motivos pelos quais o atual Presidente do Conselho Intermunicipal considera não deverem os visados ser responsabilizados nos termos plasmados no relato de auditoria.
96. De entre o rol de alegações remetido, há a destacar as seguintes considerações:
- a. Os atos cuja nulidade foi reconhecida pelo TAF foram as deliberações datadas de 19.08.2011 e 17.09.2012, que autorizaram a atribuição de apoios e celebração de protocolos subsequentes para prestação de serviços publicitários entre a CIRA e o “A”, sendo que o que releva para o presente efeito é a deliberação datada de 17.09.2012 que deu origem ao protocolo outorgado a 27.09.2012, entre as referidas entidades;
 - b. Desde logo, assevera que ainda que haja lugar à efetivação de responsabilidade financeira reintegratória tal como descrita no relato, o valor a reintegrar pelos visados não corresponde a €11.070,00, mas antes a €9.000,00, uma vez que foi esse o valor aprovado pelo protocolo, correspondendo os restantes €2.070,00 ao valor do IVA, montante que, sendo entregue ao “Estado”, não provocou dano ao erário público;
 - c. Esse pagamento não pode ser considerado como lesante do erário público, na medida em que, como resultou provado na sentença do TAF, teve uma contraprestação, com benefícios colhidos pela CIRA e pela população em geral, pelo que não pode ser considerado indevido para efeitos do artigo 59.º, n.º 4, da LOPTC.
 - d. À data das deliberações do Conselho Executivo, as “Grandes opções do plano” já haviam sido aprovadas pela Assembleia Intermunicipal, ainda que na sentença do TAF se diga que de tal facto não haja prova, juntando para o demonstrar as atas respetivas.
 - e. Tal como se asseverou no Acórdão do TCA, a CIRA tem atribuições definidas por lei no âmbito da promoção do planeamento e da gestão estratégica de desenvolvimento económico, social e ambiental do território abrangido, e nas Grandes Opções do Plano estipula-se como um dos objetivos da entidade a “*promoção de uma identidade cultural*”

e desportiva da Região de Aveiro”, bem como *“beneficiar das condições económicas vantajosas dos eventos culturais e desportivos”*, simplesmente a CIRA não conseguiu provar naquela instância que tal documento houvesse sido aprovado pelo órgão deliberativo da mesma;

- f. Os conceitos e os factos nos quais a auditoria assenta são os constantes na sentença do TAF, proferida no âmbito de um processo no qual os eventuais responsáveis não foram parte, pelo que as conclusões de tal sentença não lhes são oponíveis;
- g. Assim, resultando da sentença provado que *“o motivo principalmente determinante da celebração dos protocolos acima transcritos foi a concessão de um apoio ao contra-interessado, que consistiu no contributo financeiro com vista ao melhor desempenho como clube desportivo de referência da região de Aveiro”*, tal facto deve ser aferido tendo em conta os documentos e as alegações no presente processo de ARF indiciados como responsáveis.
- h. Resultou igualmente provado que o protocolo visou a promoção publicitária da imagem corporativa e dos produtos da CIRA, como aliás consta das Grandes Opções do Plano e da convicção dos participantes na aprovação do protocolo.
- i. A ARF apenas se baseia na sentença do TAF, ignorando que os factos já haviam corrido termos na Comarca de Aveiro, no âmbito do Processo n.º 2024/12.6t3AVR, no qual foram proferidos sentença e acórdão do Tribunal da Relação do Porto, que junta em anexo, destacando-se das passagens constantes do contraditório, as seguintes:
 - *“No âmbito das suas atribuições definidas legalmente, cabe-lhes (...) a promoção do desenvolvimento económico, social, cultural e a rede de equipamentos culturais, desportivos e de lazer”*.
 - A CIRA não tinha à data um jurista ao seu serviço, tendo o presidente do Conselho Executivo, antes da celebração do primeiro protocolo, contactado verbalmente o advogado da Câmara Municipal de Ílhavo dando-lhe a conhecer os termos do acordo, a fim de indagar da sua legalidade, e tendo recebido por

parte deste uma resposta favorável, tendo disso dado conta aos restantes membros da CIRA, na reunião realizada a 19.08.2011;

- Nas épocas de 2011/2012 e 2012/2013 a CIRA beneficiou em bilhetes, que, se adquiridos, corresponderiam, pelo menos, a um custo de €6.400,00 para cada época, e em alguns jogos de futebol da primeira liga deslocaram-se milhares de pessoas aos locais de jogo, tendo ainda a presença da comunicação especializada e generalista, referenciando nessa medida o nome do clube e da região de Aveiro.
 - Os arguidos agiram na convicção de que a sua atuação era legal.
 - Parte dos intervenientes na deliberação eram autarcas há vários anos, transmitindo uma imagem de rigor, preocupação com o cumprimento da lei, e utilização de critérios de gestão equilibrada e transparente.
- j. Transcrevendo diversos factos provados no sobredito processo, conclui que os considera suficientes para demonstrar a *“plena convicção de todos os intervenientes na legalidade da deliberação e efetiva utilização do dinheiro em prol dos objetivos traçados nas opções do plano e bem assim em benefícios da população em geral, mas de um modo particular do comércio local e das IPSS a quem foram distribuídos bilhetes dos jogos de futebol”*.
- k. Por esse motivo considera que a declaração de nulidade do ato não faz extinguir todos os resultados que do mesmo advieram, na medida em que a região colheu comprovados benefícios, pelo que seria uma violação do princípio da justiça o pagamento por parte dos visados de qualquer quantia.
- l. Mais acrescenta que não é pelo facto de o ato ser nulo que se deve considerar que o mesmo é ilícito para efeitos de responsabilidade reintegratória, sendo certo que mesmo que se considerasse ilícito, inexistiria culpa, atendendo à matéria dada como provada no supramencionado processo, bem como não apenas porque foi consultado advogado, mas também porque o secretário executivo da CIRA se encontrava à data dos factos ausente por motivos de doença.

- m. Nestes termos, asseverou-se no tribunal criminal que “o concreto condicionalismo que resultou dos fatos apurados não nos permite emitir um juízo de censura quanto à decisão dos arguidos”, sendo que “o erro em que incorreram os arguidos (art. 17.º n.º 1 do Código Penal) não lhes é censurável, pois que foram circunstâncias especiais que os fizeram errar sobre a ilicitude dos seus atos não lhes sendo por isso o respetivo erro censurável. Agiram assim os arguidos sem culpa, por não se ter verificado o preenchimento do elemento volitivo dolo, pelo que não poderão ser condenados pela prática do crime de prevaricação, impondo-se a sua absolvição. No que concerne ao crime de violação de normas de execução orçamental a conclusão será semelhante. De facto, atentas as considerações já acima expostas, verificamos que pese embora a conduta dos arguidos preencha em termos objetivos o tipo legal de crime – remetendo neste particular para todas as considerações expostas, quanto à integração do conceito de titular de cargo político, da proibição estabelecida no art. 46.º, n.º 2 da Lei de Bases da Atividade Física e do Desporto e da integração nesta dos protocolos celebrados -, não se provou que os arguidos tenham agido de forma livre voluntária e consciente com o intuito de contrair encargos que sabiam proibidos por lei, orçamentando-os como despesa publicitária, e valendo aqui as considerações expedidas acerca do erro sobre a ilicitude em que laboraram. Impõe-se, pois, igualmente a sua absolvição do crime de violação de normas de execução orçamental previsto e punível pelo art. 14º da lei 34/87, de 16 de julho. E bem assim no que tange ao crime de abuso de poder, previsto e punível pelo art. 26º da mencionada lei 34/87 de 16 de julho, pois que embora se tenha concluído que enquanto membros do Conselho executivo da CIRA os arguidos (que ali estavam na qualidade de presidente de Câmara) contrariaram com a sua atuação as normas jurídicas com as quais o ato administrativo se deveria conformar, não resultou provado que tenham agido violando de forma deliberada e consciente os deveres que são inerentes ao cargo político que ocupavam e com a intenção de beneficiar ilegítimamente o “A” e causarem prejuízo ao Estado, valendo também aqui as considerações expedidas acerca da não censurabilidade do erro sobre a ilicitude”.
- n. Remata afirmando que o eventual procedimento por responsabilidade financeira reintegratória se extinguiu por prescrição, na medida em que o protocolo foi aprovado por deliberação de 17.09.2012, sendo essa a data relevante para a contagem do prazo de 10 anos estabelecido pelo artigo 70.º, n.º 1, da LOPTC.

- o. Acrescenta, ainda, que não se verificou a suspensão do prazo de prescrição por força das “*leis COVID*”, na medida em que a responsabilidade reintegratória funciona como uma autêntica sanção, pelo que a aplicação da suspensão violaria o artigo 19.º, n.º 6 da CRP, que expressamente proíbe a retroatividade da lei criminal no âmbito do estado de sítio ou de emergência⁴³.
97. Às precedentes considerações aderem expressamente Manuel da Silva Soares, Jorge Eduardo Ferreira Sampaio, José Agostinho Ribau Esteves, Mário João Ferreira da Silva Oliveira, José Eduardo Alves Valente de Matos, João Agostinho Pinto Pereira e Joaquim Manuel dos Santos Baptista, não apresentando argumentos que convoquem uma autonomização de tratamento.

6.1.2. Contraditórios pessoais

6.1.2.1. Contraditório apresentado por Rui Miguel Rocha da Cruz

98. Em documento prévio à apresentação das alegações, o respondente apela à imunidade parlamentar para afirmar que, em virtude desta, se encontra “*impedido de exercer quaisquer direitos de defesa, contraditório, pronúncia ou depoimento, assim como de ser constituído arguido ou responsável, ser demandado ou citado em qualquer processo jurisdicional sem prévia autorização da Assembleia da República*”, peticionando o reconhecimento da condição de deputado e respetiva imunidade parlamentar com as consequências que daí advém⁴⁴.
99. Não obstante, apresenta contraditório ao conteúdo do relato que lhe foi remetido, solicitando a sua apreciação na eventualidade do não reconhecimento da imunidade parlamentar, sendo o mesmo analisado de seguida na medida em que se considera que a imunidade parlamentar não aproveita ao processo no TdC.

6.1.2.1.1. Da natureza “*indevida*” do pagamento

⁴³ Invocando ainda os respondentes que aderem ao presente contraditório, que “*é entendimento generalizado da jurisprudência e da doutrina, alicerçado no art. 2.º e 29.º da C.R.P., e concretizado no art. 2.º do Código Penal e 3.º do R.G.C.O. que, considerando a prescrição ser um prazo de natureza substantiva e processual (mista), e face da proibição da aplicação de normas que agravem a situação processual do arguido com efeitos retroativos (e sendo o alargamento do prazo de prescrição um agravamento da responsabilidade penal dos arguidos), estamos perante uma situação expressamente proibida pelos referidos normativos*”.

⁴⁴ Apela, em sustento da sua pretensão, ao conteúdo dos artigos 32.º, n.º 10 e 157.º, n.ºs 2 e 4 da CRP, bem como ao artigo 11.º do Estatuto dos Deputados.

100. As alegações do visado abarcam um rol argumentativo vasto, do qual se destacam, num primeiro momento, e sumariamente, as seguintes considerações:
- a. A decisão de publicitar o nome e imagem da CIRA surge no âmbito de uma estratégia de desenvolvimento socioeconómico da região, criando na sociedade civil e nas suas organizações a consciência da existência da instituição recentemente constituída.
 - b. O protocolo cuja legalidade se sindicou almejava alcançar tal objetivo combinando publicidade e acesso a eventos.
 - c. Não existe diferença relevante entre a publicitação da imagem da CIRA através do clube desportivo face à publicidade que se faz, por exemplo, através de jornais ou canais televisivos.
 - d. Alega ter limitado a sua ação à apreciação e aprovação da deliberação datada de 17.09.2012, sendo alheio ao modo de execução daquela deliberação, e acreditando que a gestão operacional dos serviços técnicos e administrativos da CIRA saberiam cumprir e cumpriram o enquadramento técnico, financeiro e jurídico adequado para a despesa que do mesmo resultaria, assim como na verificação sumária e preliminar dos serviços da autarquia que representava, sobre os documentos que foram antecipadamente expedidos pela CIRA para análise prévia às deliberações pelos membros do seu órgão executivo;
 - e. Acrescenta que o valor do protocolo é simbólico tanto para o orçamento da CIRA como para o orçamento da “A”.
 - f. O MP entendeu que o mecanismo escolhido para a promoção da imagem da CIRA seria apenas uma forma encapotada de financiar ilegalmente um clube de futebol que participava numa competição profissional, não reconhecendo interesse público nas deliberações. Com base em tal entendimento, acusou os visados dos crimes de prevaricação, abuso de poder e violação de normas de execução orçamental, por contraírem encargos não permitidos por lei.
 - g. O coletivo de juízes, por decisão transitada em julgado, reconheceu, em primeira instância, que o apoio prestado à CIRA era ilegal na medida em que as comunidades

intermunicipais, tal como os municípios, estavam impedidas de financiar, por quaisquer meios, clubes que disputam competições profissionais, reconhecendo, no entanto, a inexistência de culpa por parte dos autores do ato ilegal, absolvendo os arguidos.

- h. De tal decisão houve lugar a recurso por parte do MP, tendo o Tribunal da Relação entendido que as Comunidade Intermunicipais não se encontravam impedidas por lei de contratar publicidade ou mesmo de decidir apoiar financeiramente clubes profissionais, mantendo a decisão de absolvição com base em distintos fundamentos.
- i. Inconformado o MP intentou uma ação administrativa especial para impugnação de atos administrativos junto do TAF de Aveiro, cuja decisão final foi acima relatada.
- j. A decisão do TAF, bem como o entendimento do MP revela-se, para o respondente, como uma leitura literal e linear da lei.
- k. Estando perante 4 decisões, de jurisdições distintas, e com conclusões antagónicas, invoca o visado que *“são exigidas especiais exigências e diligências à presente Auditoria e Procedimento, que jamais se poderá bastar com e no teor das decisões judiciais exaradas naqueles processos jurisdicionais distintos”*.
- l. Coloca assim em causa a legalidade e constitucionalidade do relato e respetiva auditoria, por *“aproveita[r] e se sustenta[r] nos efeitos de uma Decisão Administrativa e onde os que agora considera responsáveis se viram, por estratégia e falta de promoção do Ministério Público, vedados nos seus direitos de defesa, não tendo apresentado contraditório à petição apresentada”*.
- m. Considerando a decisão do Tribunal da Relação do Porto, os pagamentos relatados não são indevidos, não havendo lugar a responsabilidade financeira, uma vez que a norma que funda a natureza indevida do pagamento, i.e., o artigo 46.º, n.º 2 da Lei n.º 5/2007 de 16.01, não foi violada.
- n. Acrescenta que *“se só considerarmos a decisão transitada em julgado do Tribunal Central Administrativo do Norte, os pagamentos deixam de ter suporte na deliberação anulada, só sendo indevidos se não tiverem qualquer suporte legal no complexo quadro*

legal global em vigor, designadamente à luz da contratação pública, já que a cabimentação prévia existiu, a despesa tinha existência orçamental e verificou-se uma contraprestação a preços adequados conforme o mercado da publicidade”, ou seja, uma interpretação extensiva na norma supramencionada, que a tornasse aplicável à CIRA, seria uma interpretação “violadora da Constituição e do princípio da tipicidade das instituições do Poder Local, onde não se acham as Comunidades Intermunicipais, atento o disposto na norma do artigo 236.º n.º 1 da CRP”.

- o. No que respeita à subsistência da auditoria, invoca, em primeiro lugar, que às prestações de contas da CIRA de 2011, 2012 e 2013 não foi detetada nenhuma irregularidade.
- p. Continua afirmando que a despesa que decorreu dos protocolos sempre poderia ser inserida na figura do ajuste direto, estando *“assente e transitado em julgado, que as CIM não estão impedidas por lei, que se diz ter sido violada, de o fazer, inclusive de patrocinar clubes em competições profissionais”, “[a]té porque, para além do critério da legalidade, subsiste ainda o critério da oportunidade(...) podendo os atos nulos, em determinadas circunstâncias, serem aproveitados conforme o previsto no Procedimento Administrativo, matéria sobre a qual os Tribunais Administrativos não se pronunciaram”.*
- q. De destacar revela-se ainda a afirmação segundo a qual, no que respeita ao processo de verificação externa de contas, *“[a] verificação indica ainda, os métodos e técnicas de verificação utilizados e o universo das operações selecionadas e a opinião dos responsáveis no âmbito do contraditório, após a auscultação aos serviços que deram execução financeira aos atos administrativos feridos de nulidade”,* pelo que um juízo de ilegalidade *“só ocorre após verificação de todos os documentos, auscultação e apuramento de responsabilidade de todos aqueles que tiveram intervenção no procedimento de contratação – desde os membros dos órgãos aos funcionários da CIRA”,* na medida em que a responsabilidade financeira recai sobre os agentes da ação, podendo ainda recair sobre os funcionários ou agentes que nas suas informações para os órgãos executivos não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei, algo que invoca o respondente não ter sido apurado.

- r. Invoca, portanto, diversos argumentos com o fito de justificar a sua convicção no facto de *“a presente auditoria [não ter seguido] toda a legalidade vertida nas normas da LOPTC”*, apelando que para efeitos da presente ARF devem ser supridos os vícios que das decisões judiciais que para o efeito forem chamadas à colação.
- s. A efetivação de responsabilidades financeiras apenas pode fundar-se em *“factos evidenciados em relatórios das ações de controlo deste tribunal”*, considerando que o relato remetido para contraditório *“assenta demais, e prejudicialmente, nas decisões judiciais administrativas e de menos naquilo que são disciplina e as normas, de técnica e de método, do Tribunal de Contas, no apuramento que faz dos factos que conduzem à responsabilidade financeira”*, considerando que nele se omite *“um juízo quanto à sua proporcionalidade, à prossecução das atribuições da entidade em causa e aos usos normais desta atividade específica, pronuncia que se exige no âmbito da LOPTC”*.
- t. Para além disso, a eventual reintegração dos montantes relatados não poderá incluir juros de mora, aplicando-se o regime mais favorável vigente à data dos factos, visto a alteração só ter sido introduzida pela Lei nº 20/2015, de 09.03, nem os valores pagos a título de IVA, na medida em que não lesa o erário público, pelo que o valor em causa seria apenas de €9.000,00, valor que considera enquadrar-se na figura do ajuste direto simplificado.
- u. Remata com a afirmação segundo a qual a nulidade da deliberação não resulta necessariamente a responsabilidade financeira, o que só poderia ocorrer mediante a execução de uma auditoria prosseguida nos termos da lei.

6.1.2.1.2. Da prescrição

- 101. Invoca de seguida que o eventual procedimento por responsabilidade financeira reintegratória se encontra preterido por decurso do prazo de prescrição de 10 anos, devendo destacar-se as seguintes considerações:
 - a. O prazo de prescrição deve contar-se a partir da data da infração, sendo que o respondente limitou a sua ação à apreciação e aprovação da deliberação que data de

17.09.2012, “sendo totalmente alheio ao modo de execução daquela deliberação e ao processo administrativo”;

- b. Lateralmente adverte que na presente Auditoria não são visados, ou sequer auscultados, alguns dos autarcas, direta ou indiretamente, responsáveis pelas decisões “anuladas”, nem funcionários da CIRA envolvidos na instrução e execução das deliberações, nem a “A” ou os seus legais representantes, à data, nem quaisquer funcionários autárquicos que assessoraram os seus autarcas”;
- c. Adianta ainda que “*ao contrário do que é afirmado (...) não ocorreram quaisquer factos com efeito de suspensão ou interrupção do prazo de prescrição (...)*”, considerando ininteligível qual o critério utilizado na presente ARF para sustentar a não prescrição do pagamento indevido”, no valor de €9.000,00, acrescidos de IVA;
- d. A ARF foi iniciada a 06.10.2023, decorridos mais de 10 anos da deliberação anulada e do último dos pagamentos efetuados em cumprimento daquela, pelo que o referido início não pode revelar como causa de suspensão, nos termos previstos no artigo 70.º, n.º 3, da LOPTC;
- e. No mesmo sentido, considera que não relevam para efeitos da presente ARF as suspensões dos prazos promovidas pelas “*Leis da Pandemia*”, na medida em que “*o presente procedimento de responsabilidade financeira ainda não decorria no Tribunal de Contas*”, bem como pelo facto de “*os citados, responsáveis individuais, não eram parte (contrainteressados) no processo administrativo (...)*”;
- f. Avança ainda que a citação do demandado no processo jurisdicional, prevista no artigo 70.º, n.º 5 da LOPTC, não se aplica igualmente à factualidade descrita, por diversas ordens de razões⁴⁵, ao contrário do que alega ter sido afirmado no relato.

⁴⁵ Prescinde-se de uma descrição detalhada dos argumentos invocados a este propósito, na medida em que em sede de relato não se pugnou pela aplicação da mencionada causa de suspensão da prescrição.

6.1.2.1.3. Da culpa

102. Seguidamente arrola um conjunto de argumentos que em seu entender julga revelarem a inexistência de culpa no cometimento da eventual ilegalidade. São se destacar, sinteticamente, os seguintes:
- a. Em primeiro lugar avança que na jurisdição administrativa não foi avaliada a culpa dos agora indiciados responsáveis, não tendo estes sido parte da ação;
 - b. Na decisão judicial, por seu turno, a culpa foi avaliada, concluindo-se pela sua inexistência, face à ausência de consciência da ilicitude, considerando que no presente processo de ARF não se produziu prova que permita ao TdC avaliar a culpa e o grau de ilicitude, considerando no entanto que a culpa e grau de ilicitude na prática do ilícito relatado *“já está determinada pela decisão transitada em julgado do 6.º Juízo Penal do Tribunal de Comarca de Aveiro (...) porque são estes elementos de prova que sustentam o apuramento e a determinação de um tipo de culpa que é comum a todos os processos sancionatórios (...)”*;
 - c. Neste sentido, entende que *“[u]ma interpretação do quadro legal que permita nos vários processos sancionatórios, um apuramento e uma determinação divergente do tipo culpa e do grau de ilicitude da mesma conduta e do mesmo agente, fere a constitucionalidade (...) tendo em consideração que o facto não é punível quando a sua ilicitude for excluída pela ordem jurídica considerada na sua totalidade”*.

6.1.2.1.4. Da insuficiência do processo administrativo

103. Acrescenta, em discurso em parte coincidente com o atrás desenvolvido, que aos pagamentos efetuados esteve associada uma contraprestação, que já não pode ser devolvida pela CIRA e *“[a]nalisando a douda sentença do TAFEJ que serve de suporte à presente Auditoria, pode concluir-se das passagens, que abaixo se extraem, que os atos nulos praticados e os efeitos positivos que produziram aconselham à conversão e ao aproveitamento daqueles decorrentes”*.

6.1.2.2. Contraditório apresentado por Manuel Oliveira

104. Também o visado Manuel Oliveira apresentou, no tempo concedido para o efeito, alegações que visam contraditar o conteúdo do relato remetido, tendo estas conteúdo autónomo face ao contraditório institucional, ainda que com este reúna alguns pontos de sobreposição.
105. Começa por avançar que a presente ARF teve origem na remessa da decisão final proferida no âmbito do processo administrativo suprarreferido, no âmbito do qual não foi demandado, apenas tendo tido conhecimento da ação bastante tempo depois do trânsito em julgado da decisão final.
106. Constata que, não tendo sido demandado, não foi citado nesse processo, pelo que não se verifica uma causa de interrupção da prescrição.
107. Os agora visados deviam ter sido indicados como contrainteressados nessa ação administrativa, uma vez que a decisão a proferir os podia prejudicar diretamente e o mesmo tinha o interesse legítimo na manutenção do ato impugnado, conforme o artigo 57.º do CPTA, indicando a presente ARF como reflexo disso mesmo.
108. Afirma, ainda, que sendo certo que a responsabilidade financeira é uma forma de responsabilidade autónoma, a imputação feita ao visado é feita com base exclusivamente na sentença do TAF de Aveiro e no Acórdão do TCA-Norte, sendo daí que advém os factos imputados ao visado, afirmando que interpreta esse facto como não admitindo nova apreciação, por parte do TdC. Indica que, ainda que do ponto de vista formal possa não ser assim, o certo é que todas as imputações que lhe são dirigidas e as subsequentes considerações de Direito são as que constam da mencionada decisão jurisdicional.
109. Estando a nulidade dos atos administrativos prevista no artigo 162.º do CPA, quando seja declarada pelos tribunais tem de o ser no confronto com os interessados na manutenção do ato em contraponto à declaração de nulidade, sendo que o n.º 3 da referida norma prevê que possam ser atribuídos efeitos jurídicos a situações de facto decorrentes de atos nulos.
110. Apela para o facto de ter corrido termos na Instância Central Criminal de Aveiro o processo comum n.º 2024/12.6T3AVR em que alguns dos factos provados são diferentes dos

considerados provados pelo TAF de Aveiro e no qual o enquadramento jurídico das questões foi bastante diferente.

6.1.2.2.1. Da prescrição

111. Entende o respondente, à semelhança dos restantes, que o prazo prescricional de 10 anos estabelecido no artigo 70.º, n.º 1, da LOPTC se encontra ultrapassado isto porque considera que o ato relevante para a contagem de tal prazo é a sua participação na prática do ato cuja nulidade foi declarada, que teve lugar a 17.09.2012, sendo que a partir dessa data o respondente não teve qualquer intervenção na execução da deliberação, seja na celebração do protocolo, seja na autorização do pagamento.
112. A celebração do protocolo e o pagamento de 10.04.2013 são execução da deliberação de 17.09.2012, ou seja, no seu entender apenas põem em prática o que consta dessa deliberação, sendo que os atos de execução não são verdadeiros atos administrativos e, por esse motivo, não são impugnáveis (cfr. artigo 53.º, n.º 3 do CPTA e Acórdão do TCAN de 05.03.2021 proferido no âmbito do processo n.º 00026/19.oBEPRT), pelo que considera que o ato que deve relevar para contagem do prazo de prescrição é a deliberação de 17.09.2012.
113. Adianta ainda que não teve qualquer intervenção na ordem de pagamento, nem no pagamento efetuado, por esse motivo não sabe quais são as razões pelas quais o pagamento foi feito nessa data e não noutra.
114. Entende ainda que a suspensão do prazo de prescrição operada em contexto pandémico se deve aplicar apenas aos processos que estavam pendentes ou cujos prazos de prescrição viessem a ocorrer no período da suspensão, entendendo que não se aplicam a processos cujo fim venha a ocorrer vários anos após a vigência dessas leis.
115. Isto porque o objetivo desses diplomas foi o de impedir que os efeitos da COVID prejudicassem aqueles que não estavam a prever os efeitos dessa doença, nomeadamente a impossibilidade de saírem de casa e de se deslocarem a serviços públicos ou privados. Por esse motivo é normal que o legislador suspenda o prazo de prescrição em relação aos que iriam terminar nesse período seja em relação aos processos e procedimento pendentes, seja em relação aqueles que os interessados iriam propor.

116. Conclui expondo que não lhe parece razoável que, tendo decorrido 5/10 anos do prazo de prescrição antes da suspensão e/ou o mesmo só venha a ocorrer passados 5/10 anos, se aplique a mencionada prescrição.

6.1.2.2.2. Do designado pagamento indevido

117. Invoca, ainda, à semelhança dos restantes visados, que os factos relatados não se subsumem ao conceito de pagamento indevido para efeitos do artigo 59.º, n.º 4 da LOPTC, fundamentando a sua perceção em considerações idênticas aquelas que já se deixaram expostas, em particular no facto de aos pagamentos ter sido associada uma contrapartida considerada provada.

6.1.2.2.3. Da culpa

118. Por fim invoca não ter agido com culpa na aprovação do mencionado protocolo, remetendo para a sentença proferida pela Instância Central de Aveiro – 1.ª Secção Criminal, à qual acima já se fez referência.
119. Avança, ainda, que do relato não constam factos que atribuam culpa ao notificado ao votar a deliberação em causa, sendo que este não teve a oportunidade de intervir na ação que correu termos no TAF de Aveiro, não podendo ser afetado, sem mais, pela douta decisão que considerou nulas as deliberações aí referidas.

6.1.2.3. Contraditório apresentado por Carlos Manuel da Silva Santos

120. Também Carlos Manuel da Silva Santos apresentou tempestivamente as suas alegações, tendo-o feito por intermédio de mandatário que junta a respetiva procuração forense.
121. Começou por expor que, em seu entender, não se encontra preenchido o requisito “ilicitude”, exigível para uma eventual responsabilização reintegratória, na medida em que os protocolos tiveram uma contraprestação associada, considerando não existir, por isso, dano para o erário público, não se verificando o requisito da natureza indevida exigido pelo artigo 59.º, n.º 4, da LOPTC.

122. Em acréscimo invoca que, a existir, o procedimento por eventual responsabilidade financeira reintegratória se encontra extinto por decurso do prazo prescricional, devendo este correr termos, segundo o referido, a partir do momento da deliberação de 17.09.2012, e não a data do pagamento.
123. Em sustento da sua pretensão discorre que *“[a]penas a deliberação (...) pode consubstanciar o facto que, em tese, seria suscetível de consubstanciar uma infração típica, não podendo, por isso, (...) ser considerada a data do último dos pagamentos ao abrigo do protocolo aprovado nessa deliberação, porquanto o pagamento é um ato meramente instrumental não lhe podendo ser dada a autonomia de, per si, ser considerado como o facto infracional”*, sendo que *“o pagamento ingressa no conceito dos chamados atos instrumentais que intervêm como auxiliares da ação administrativa, para poder ser visto como um ato administrativo consubstanciador de infração financeira teria de o ato de pagamento ter um conteúdo decisório, no sentido, de expressar uma resolução da Administração (...) o que não sucede”*.
124. No que respeita à tipificação das infrações financeiras reintegratórias operada pelo artigo 59.º da LOPTC, entende que a lei pressupõe, no caso específico da infração por *“pagamento indevido”*, que *“em momento anterior àquele pagamento, se tenha verificado uma infração, suscetível de procedimento por responsabilidade financeira, per si (...) e que, na sua decorrência, surgiu a obrigação de realizar o pagamento”*, acrescentando que o legislador trata *“como uma realizada unitária (...) a infração que deu origem a esse pagamento (a deliberação de aprovação do protocolo, in casu) e o pagamento propriamente dito”*, pelo que o prazo prescricional não corre em separado para as duas realidades, antes *“a contagem do prazo prescricional tem início aquando do surgimento da deliberação que origina o pagamento (a alegada infração financeira) e não se verifique uma renovação do prazo prescricional da infração a cada pagamento que é realizado”*, pelo que segundo este entendimento, o procedimento por eventual responsabilidade financeira reintegratória se encontra extinto, por decurso do prazo prescricional estabelecido pelo artigo 70.º, n.º 1, da LOPTC, devendo ser declarada extinto o procedimento por força do artigo 69.º, n.º 1, do mesmo diploma, apelando ainda aos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança.
125. Por fim, com o intuito de reforçar a pretensão de não prosseguimento de um procedimento por responsabilidade financeira reintegratória e, para o caso de se entender que o pagamento

efetuado a 17.09.2012 contem autonomia infracional, não poderiam todos os membros que aprovaram a deliberação ser considerados responsáveis, mas tão só aquele que autorizou a ordem de pagamento, a 05.04.2013, cuja transferência foi concretizada a 10.04.2013. Por este motivo, e subsidiariamente, entende que *“ter-se-ia de determinar a exclusão da responsabilidade financeira reintegratória”*.

6.1.3. Impossibilidade de notificação de Gil Nadais Resende da Fonseca

126. No âmbito da presente ARF foram feitas duas tentativas de notificação de Gil Nadais Resende da Fonseca, não tendo, no entanto, sido possível a sua notificação, na medida em que, não se encontrando no domicílio na data da entrega, não levantou a correspondência postal no prazo concedido para o efeito, motivo pelo qual o referido não exerceu o direito ao contraditório.
127. Tendo em conta as conclusões que de seguida se exporão, que se traduzem na impossibilidade de efetivação de responsabilidade financeira reintegratória por decurso do prazo prescricional, considerou-se verificada uma inutilidade superveniente do prosseguimento das diligências de notificação.

6.2. Análise das alegações

128. Atendendo a que as alegações remetidas pelos visados partilham, com maior ou menor desenvolvimento, grande parte dos argumentos, opta-se por uma análise conjunta das mesmas, que será cindida em 3 ordens de análise.
129. Preliminarmente, reconhece-se razão aos respondentes que alegam que o eventual valor a considerar para efeitos de responsabilidade financeira reintegratória é de “apenas” €9.000,00, não podendo considerar-se o valor pago a título de IVA, motivo pelo qual se alterou o conteúdo da presente ARF em conformidade.

6.2.1. Generalidades

130. Aceita-se como provado que, ao contrário do que consta da sentença do TAF de Aveiro, à data das deliberações relatadas, o documento “Grandes Opções do Plano” já havia sido aprovado

pela Assembleia Intermunicipal, definindo como objetivo a “*promoção de uma identidade cultural e desportiva da Região de Aveiro*”, bem como “*beneficiar das condições económicas vantajosas dos eventos culturais e desportivos*”, não resultando, no entanto, de tal facto, a legalidade das deliberações, porquanto, como se disse, e à frente se repetirá, a ilegalidade fundamenta-se no facto de a CIRA ter atuado à luz de competência delegada por entidade que, em concreto, se encontrava impedida de deliberar a atribuição de patrocínio desportivo a clube profissional.

131. Sendo certo que a presente ARF se socorre dos factos dados como provados na jurisdição administrativa, da qual os visados não foram parte, certo é também que não abdica de os materializar no presente relatório, suportando-os documentalmente, e dando aos eventuais responsáveis oportunidade de os contraditar, pelo que, não logrando refutar os factos relatados, se mantém a convicção da sua veracidade.
132. Neste sentido, para a afirmação da ilegalidade da deliberação e do protocolo ao seu abrigo celebrado, deve demonstrar-se que a CIRA deliberou ao abrigo de competência delegada por entidade que se encontrava legalmente impedida de patrocinar financeiramente equipas de futebol profissional. Tal facto, constante do relato de auditoria remetido para contraditório, não foi por qualquer forma posto em causa pelos respondentes.
133. Não se ignora que a celebração dos protocolos proporcionou contrapartidas à CIRA, sendo, no entanto, de manter a afirmação segundo a qual o motivo principalmente determinante da sua celebração foi a concessão de um apoio financeiro ao “A”, tal como resulta da análise da ata n.º 8, que se toma a liberdade de replicar, não obstante o seu conteúdo já se encontre acima transcrito. Sublinhe-se, por isso, que os visados no presente processo de ARF, a 19.08.2011, subscreveram documento no qual atestam que os protocolos celebrados consubstanciam “*um contributo financeiro com grande importância institucional, que queremos prestar ao “A”*”⁴⁶.
134. Por esse motivo, e ainda que dos protocolos tenham resultado vantagens para a CIRA, crê-se que o objeto dominante dos mesmos foi a atribuição de um patrocínio ao clube de futebol.

⁴⁶ Vd. fls. 8 a 10 do presente processo, onde se expressa intenção renovada através do segundo protocolo, conforme se depreende da análise das fls. 26 a 29.

135. Acresce que não assiste razão ao respondente Rui Cruz quando reputa de ilegal a presente ARF, porquanto esta arrolou os factos com relevo para a aferição de eventuais responsabilidades financeiras, fundamentou-os em documentação constante do processo, e deu oportunidade aos visados de se pronunciarem acerca dos mesmos, assegurando assim as necessárias garantias de defesa.
136. Neste sentido, sublinhe-se que a convicção de existência de um pagamento indevido se funda no facto de, em primeiro lugar, os respondentes terem deliberado a celebração de um protocolo de apoio financeiro a um clube de futebol profissional, facto que consta das atas constantes do processo, e, em segundo lugar, o facto de esta atuação ter ocorrido ao abrigo de competência delegada por entidade inserida na pessoa coletiva “Estado”, facto provado no processo administrativo, e não contestado na presente ARF.
137. Acrescente-se, ainda, que não foram auscultados outros agentes para além dos respondentes, na medida em que se consideram “agentes da ação” apenas aqueles que votaram favoravelmente a aprovação do protocolo, recaindo sobre estes uma eventual responsabilização.

6.2.2. Da ilicitude

138. Ao contrário do que parecem crer os respondentes, a natureza indevida dos pagamentos não se verifica apenas quando não lhes esteja associada uma contraprestação.
139. Assim, prescreve o artigo 59.º, n.º 4, da LOPTC que “[c]onsideram-se pagamentos indevidos para o efeito de reposição os pagamentos ilegais que causarem dano para o erário público, incluindo aqueles a que corresponda contraprestação efetiva que não seja adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada atividade”, donde se retira que são indevidos os pagamentos ilegais, que causem dano ao erário público, e não se encontram excluídos aqueles que, mesmo gozando de contraprestação efetiva, não se possa concluir que esta seja adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade.
140. Por esse motivo, ainda que a celebração do protocolo sindicado tenha proporcionado contrapartidas à CIRA, como é o caso dos bilhetes para os jogos de futebol, certo é também que ficou provado por sentença administrativa que a CIRA os outorgou ao abrigo de

competências delegadas por entidade que estava impedida de prestar apoios a clubes de futebol profissional, e que o motivo principalmente determinante do protocolo foi precisamente apoiar financeiramente o “A”, motivo pelo qual parece resultar indiciado que a factualidade relatada se traduz numa atuação que não é adequada nem proporcional à prossecução das atribuições da entidade delegante.

141. Sendo certo que os respondentes negam a veracidade do supracitado “*motivo determinante*”, facto é que resulta das atas que os visados subscreveram, que os protocolos celebrados visavam a atribuição de um contributo financeiro⁴⁷.
142. Deve ainda esclarecer-se que a natureza indevida do pagamento foi indiciada na presente ARF em virtude de a CIRA ter celebrado os protocolos ao abrigo de competência delegada por entidade pertencente à pessoa coletiva “*Estado*”, e não por se considerar extensivamente que as comunidades intermunicipais se inserem no conceito de “*autarquia local*”, para efeitos da proibição constante do artigo 46.º, n.º 2, da LBAFD.

6.2.3. Da culpa

143. Em primeiro lugar é de salientar que não se revela aplicável a norma do artigo 61.º, n.º 2, da LOPTC, porquanto os membros do órgão executivo da CIRA não se revelam incluídos na previsão normativa, ao que acresce o facto de esta apenas aproveitar a factos praticados após a sua entrada em vigor, ou seja, 2016.
144. Ainda que não seja de acolher a globalidade dos argumentos invocados pelos respondentes a respeito do preenchimento do pressuposto “*culpa*”, tende-se para a afirmação segundo a qual, não sendo uma questão simples, a consulta de advogado que asseverou a legalidade dos protocolos relatados, e a constatação da mesma em processo-crime (embora se trate de jurisdições autónomas, neste caso parece-nos de ter em conta) poderá sustentar a inexistência de conhecimento da ilicitude.

⁴⁷ Vd. a ata constante das fls. 8 a 10 que isso mesmo revela, sob a epigrafe “*apoio ao A*”, traduzindo-se o segundo protocolo assinado numa “*renovação do apoio*” financeiro.

6.2.4. Da prescrição

145. Num primeiro momento, não assiste razão aos respondentes quando alegam que as suspensões operadas pelas leis vigentes no contexto pandémico não gozam em concreto de aplicação, na medida em que a responsabilidade financeira reintegratória não convoca, ao contrário do que almejam, a aplicação subsidiária das regras do direito penal.
146. Também o facto de o presente processo ainda não se encontrar aberto, bem como o facto de os respondentes não serem parte da ação administrativa, não são idóneos a motivar a não aplicação das mencionadas suspensões.
147. De igual forma não colhe a intenção de iniciar a contagem do prazo prescricional na data da deliberação, ou seja, a 17.09.2012, porquanto a previsão legal remete expressamente para o “pagamento”, sendo que entre o surgimento do ato que lhe dá fundamento (deliberação) e a sua efetivação encontra-se um lapso temporal durante o qual poderiam ter sido acionados expedientes que o impedissem, pelo que não assiste razão aos respondentes quando afirmam que são alheios a qualquer ato ocorrido após a deliberação.
148. Deve ainda clarificar-se que a suspensão dos prazos de prescrição não foi suportada no artigo 70.º, n.º 5, da LOPTC, como parecem ter entendido os respondentes.
149. Em todo o caso, e na medida em que, nos termos do artigo 70.º, n.º 3, da LOPTC, o prazo de prescrição estava quase a terminar aquando do início desta auditoria e que apenas é suspenso desde a abertura da ação até à audição dos responsáveis, há a reconhecer que o mesmo se encontra, à data da análise deste contraditório, ultrapassado, pelo que se considera preterida a possibilidade de eventual responsabilização financeira.
150. Tal não se verifica, no entanto, no que respeita a Gil Nadais Resende da Fonseca, na medida em que, não tendo sido possível a sua notificação, não foi recebido o exercício do direito ao contraditório, que terminaria a suspensão. Não obstante, reconhece-se que, mesmo que fosse recebido, o cumprimento da tramitação legalmente imposta impossibilitaria, do mesmo modo que quanto aos outros alegantes, um eventual julgamento de responsabilidades financeiras antes de ultrapassado o prazo de 10 anos.
151. Em conclusão quer atendendo à falta de consciência da ilicitude que se afigura resultar dos factos provados e alegados, quer essencialmente devido ao decurso do prazo prescricional

também do procedimento por responsabilidade financeira reintegratória, previsto no artigo 70.º n.º 1, da LOPTC, mesmo tendo em conta os prazos de suspensão COVID, não há lugar à responsabilização dos visados nesta ARF.

VII. CONCLUSÕES

Assim, e concluindo:

152. Na origem da presente auditoria encontra-se uma comunicação eletrónica remetida ao TdC pelo MP junto do TAF de Aveiro, na qual consta a certificação do trânsito em julgado de decisão proferida em ação administrativa intentada pelo MP, contra a CIRA, tendo como contrainteressado o “A”.
153. Tal ação visava a impugnação de duas deliberações da CIRA, datadas de 19.08.2011 e 17.09.2012, que determinaram a celebração de protocolos subsequentes, firmados entre esta e o “A”, em resultado dos quais tiveram lugar quatro pagamentos, sintetizados no quadro 1 do presente anteprojecto.
154. Em resultado da antedita impugnação, o TAF de Aveiro proferiu sentença, posteriormente confirmada pelo TCAN, na qual declarou a nulidade das supramencionadas deliberações, por violação dos artigos: 46.º, n.º 2, da LBAFD, 82.º da Lei n.º 169/99, de 18.09, 4.º do CPA, e 4.º, n.º 2, alíneas a), b) e c), da Lei n.º 29/87, de 30.06, bem como pela violação do princípio da prossecução do interesse público.
155. O provimento do recurso interposto foi negado pelo TCAN, ainda que, tal como se clarificou, tenham merecido concordância alguns dos argumentos invocados pela CIRA.
156. O NATDR efetuou uma análise preliminar da informação constante do PD, tendo concluído, na Informação n.º 464/2023, de 05.07.2023, pela existência de indícios de infração suscetível de gerar responsabilidade financeira, quer sancionatória quer reintegratória, ainda que quanto à primeira tenha asseverado que se encontrava ultrapassado o prazo prescricional de 5 anos, estabelecido no artigo 70.º, n.º 1, da LOPTC.

157. Considerando o NATDR que permanecia exequível o procedimento por responsabilidade financeira reintegratória, foi proposto o apuramento de eventuais responsabilidades financeiras, proposta que mereceu a concordância da Excelentíssima Senhora Conselheira da Área de Responsabilidade IX, manifestada através de despacho datado de 24.07.2023, exarado na referida informação.
158. Em consequência, houve lugar à abertura da presente ARF, no âmbito da qual se questionou o Presidente do Conselho Executivo da CIRA se haviam sido repostos os montantes ilegalmente pagos ao “A” em cumprimento dos protocolos declarados nulos, tendo o referido Presidente dado a conhecer a este Tribunal que a devolução dos montantes apenas tinha sido solicitada junto do administrador de insolvência do “A”.
159. Concluiu-se, portanto, que os pagamentos efetuados pela CIRA ao “A” em cumprimento dos já relatados protocolos, e melhor identificados no quadro 1, se subsumem ao conceito de “*pagamento indevido*”, para efeitos do artigo 59.º, n.ºs 1 e 4, da LOPTC.
160. À data do início da auditoria, constatou-se que, apenas quanto ao último dos pagamentos, identificado com o número de ordem 4, no quadro 1, no montante de €9.000,00 poderia prosseguir o eventual apuramento da responsabilidade financeira.
161. Os responsáveis pela autorização do pagamento indevido foram os presentes na reunião do Conselho Executivo da CIRA, realizada a 17.09.2012, que aprovaram por unanimidade o protocolo a celebrar com o “A”, e cujo cumprimento implicou o identificado pagamento indevido.
162. Todavia, das alegações e da prova produzida, quer nos processos jurisdicionais que lhe serviram de base, quer na presente ARF, concluiu-se existir falta de consciência da ilicitude por parte dos visados na presente ARF.
163. Por outro lado, e mesmo tendo em conta os prazos de suspensão COVID, à data da conclusão da presente auditoria já decorreu o prazo prescricional previsto no artigo 70.º n.º 1, da LOPTC, também no tocante ao último pagamento.
164. Assim, conclui-se não haver lugar à responsabilização financeira dos visados.

VIII. EMOLUMENTOS

165. Ao abrigo do art.º 10.º do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31.05, com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 139/99, de 28.08 e n.º 3-B/2000, de 04.04, são devidos emolumentos pela Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro (CIRA), no valor de cinco mil duzentos e noventa e sete euros e quarenta cêntimos (€ 5 297,40), conforme ficha em anexo.

I. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

166. Ao abrigo do artigo 136.º, n.º 1, do RTC, foi enviado ao MP o relatório, tendo sido emitido parecer ao abrigo do artigo 29.º, n.º 5, da LOPTC, no qual se pode ler que “*Nesta ARF analisou-se apenas a situação quanto aos indícios e procedimento por responsabilidade financeira reintegratória, concluindo-se que tendo em conta os prazos de suspensão COVID, à data da conclusão da presente auditoria já decorreu o prazo prescricional previsto no artigo 70.º n.º 1, da LOPTC e não haver lugar à responsabilização financeira dos visados.*”

Deste modo, concorda-se com a conclusão do projeto de RA e não sendo evidenciados no mesmo quaisquer infrações financeiras de que caiba ao Ministério Público conhecer e prosseguir, ou outros que envolvam matéria integrante de responsabilidade a ser investigada em sede da competência de outras jurisdições, nada mais se nos oferece pronunciar quanto ao Projeto de Relatório em análise, emitindo-se parecer de concordância com o mesmo.”

IX. DECISÃO

167. 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.

2º Fixar os emolumentos devidos pela Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro em cinco mil duzentos e noventa e sete euros e quarenta cêntimos (€ 5 297,40), conforme ficha

em anexo, 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 e pela Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril.

3º Remeter cópia deste relatório:

3.1. Ao Senhor Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território;

3.2. Ao Senhor Presidente do Conselho Intermunicipal da Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro;

3.3. Aos visados no âmbito deste relatório.

4º Remeter cópia do mesmo ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 4 do art.º 29.º da LOPTC e da Resolução n.º 1/2020-PG;

5º 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, 20 de junho de 2024

A Juíza Conselheira Relatora

(Maria dos Anjos Capote)

Os Juízes Conselheiros Adjuntos

(Helena Abreu Lopes)

(António Fonseca da Silva)