Naturtejo – Empresa de Turismo, EIM

Exercício de 2018

RELATÓRIO n.º 16 /2026

VERIFICAÇÃO INTERNA DE CONTAS

TRIBUNAL DE CONTAS

Processo n.º 4997/2018

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO 5
1.1. Enquadramento da ação 5
1.2. Metodologia, âmbito e objetivos 5
1.3. Caracterização da entidade 7
2. CONTRADITÓRIO 9
3. FUNDAMENTOS PARA A DECISÃO 11
3.1. Remessa, instrução e publicitação do processo de prestação de contas 11
3.1.1. Remessa e instrução do processo 11
3.1.2. Publicitação 14
3.2. Conferência e análise documental 15
3.2.1. Referencial contabilístico 15
3.2.2. Instrumentos de gestão previsional 16
3.2.3. Subsídios à exploração 17
3.2.3.1. Contrato-Programa 17
3.2.3.2. Subsídios à exploração não titulados 30
3.2.4. Outros 33
3.2.5. A alteração do objeto social da Naturtejo 33
3.2.6. Adequação dos estatutos da entidade ao RJAEL 36
3.2.7. Inexistência de Procedimentos de Controlo Interno 39
3.2.8. Demonstração Numérica 40
3.2.9. Certificação Legal de Contas / Relatório e Parecer do Fiscal Único 44
4. CONCLUSÕES 46
5. RECOMENDAÇÕES 48
6. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO 50
7. EMOLUMENTOS 50
8. DECISÃO 50
ANEXOS 52

SIGLAS

ANMT	Associação de Municípios Natureza e Tejo
CLC	Certificação Legal de Contas
CM	Câmara Municipal
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CSC	Código das Sociedades Comerciais
DA	Departamento de auditoria
EL	Empresa Local
EPP	Entidade pública participante
EPR	Entidade pública reclassificada
INE	Instituto Nacional de Estatística
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
MPN	Município de Proença-a-Nova
NCI	Norma de controlo interno
OROC	Ordem dos Revisores Oficiais de Contas
RAI	Resultado antes de impostos
RJAEL	Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais
RJAL	Regime Jurídico das Autarquias Locais
RJSPE	Regime Jurídico do Setor Público Empresarial
RLE	Resultado Líquido do Exercício
SEL	Setor Empresarial Local
SNC	Sistema de Normalização Contabilística
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas
TdC	Tribunal de Contas

FICHA TÉCNICA

Auditor-Coordenador	Helena Cruz Fernandes* Luís Carlos Martins**
Auditor-Chefe	Luís Carlos Martins* Luis Teiga Barros**
Técnicos	Ana Sofia Paulino*** Vera Escudeiro**** João P. de Miranda Pontes Pereira Carlos Barreira Dias*****

* Até 31.12.2025.
** Desde 01.01.2026.
*** Até 31.08.2023.
**** Desde 01.09.2023.
***** Desde 22.07.2026.

1. INTRODUÇÃO

1.1. Enquadramento da ação

1. Conforme previsto no Programa de Fiscalização da 2.ª Secção do Tribunal de Contas (TdC), foi realizada a verificação interna da conta da **Naturtejo** – Empresa de Turismo, EIM, (doravante, **Naturtejo**), relativa ao exercício de 01.01.2018 a 31.12.2018, da responsabilidade dos elementos constantes da respetiva relação nominal (**Anexo**).[1]

2. O presente Relatório integra os resultados dos procedimentos dessa verificação, que constituem uma base para a decisão de homologação das contas.

3. A **Naturtejo** é uma empresa do setor empresarial local (SEL), de natureza intermunicipal, que se rege pela Lei n.º 50/2012, de 31.08 (Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais, doravante, RJAEL), estando sujeita à jurisdição e aos poderes de controlo financeiro do TdC e obrigada a prestar contas, nos termos a alínea c) do n.º 2 do artigo 2.º e da alínea o) do n.º 1, do artigo 51.º, ambos da Lei n.º 98/97, de 26.08, que aprovou a Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (doravante, LOPTC).

4. Os procedimentos de verificação incidiram sobre os documentos entregues para efeitos da prestação de contas, sendo que a empresa aprovou as suas demonstrações financeiras de acordo com a Norma Contabilística para as Microentidades, compreendida no Sistema de Normalização Contabilística (SNC).

5. No final de 2018, o Balanço evidenciava um ativo total de 1.030.208,90€ e um capital próprio de 246.864,46€. A Demonstração de Resultados exibia um resultado líquido positivo de 1.061,15€.

1.2. Metodologia, âmbito e objetivos

6. Os procedimentos e técnicas de verificação foram realizados de acordo com o guia de procedimentos de verificação interna de contas para o SEL, em conformidade com os princípios, normas e metodologias adotados pelo TdC através do seu Regulamento[2] e do seu Manual de Auditoria – Princípios Fundamentais, quando aplicável.

[1] O exame das contas foi efetuado tendo presente o disposto no n.º 2 do artigo 53.º da Lei n.º 98/97, de 26.08 e no artigo 128.º do Regulamento do TdC, aprovado em Plenário Geral, em reunião de 24.01.2018, publicado no Diário da República, 2ª série - n.º 33, de 15.02.2018, entretanto alterado pela Resolução n.º 3/2023 -PG, de 15.02, e ora publicado no Diário da República, 2ª série - n.º 5, de 08.01.2014.

[2] Regulamento n.º 112/2018-PG, de 24.01.

7. Nos termos do artigo 128.º do Regulamento do TdC, a verificação interna de contas abrange a análise e conferência das contas prestadas, tendo em vista, designadamente:

   - confirmar a exatidão e a correção numérica e contabilística dos saldos de abertura e encerramento dos documentos de prestação de contas bem como a regularidade financeira de operações subjacentes aos referidos saldos;
   - verificar a conformidade das contas com os princípios e as regras jurídicas aplicáveis, designadamente as normas orçamentais e contabilísticas; e
   - apreciar os relatórios de fiscais únicos, de conselhos fiscais, de revisores oficiais de contas ou de auditores externos e dos órgãos do sistema de controlo interno, relativos às demonstrações financeiras e orçamentais.

8. A verificação interna de contas tem por propósito a obtenção de um nível de segurança limitada acerca da fiabilidade da informação divulgada e apresentada ao TdC no âmbito do processo de prestação de contas e da legalidade e regularidade das operações subjacentes, tendo por referência os princípios e normas aplicáveis à realização de trabalhos de segurança limitada adotados pelo TdC.

9. Os trabalhos da presente verificação interna da conta incidiram, essencialmente, sobre os seguintes aspetos:

   - Análise e conferência da demonstração de fluxos de caixa para demonstração numérica das operações realizadas que integram os recebimentos e pagamentos do exercício, com evidência dos saldos de abertura e de encerramento, para efeitos do disposto no n.º 2 do artigo 53.º da LOPTC;
   - Análise da informação financeira prestada ao abrigo da Instrução n.º 1/2013 – 2.ª Secção[3], visando apreciar se existem evidências de que as contas não são completas, verdadeiras e objetivas, ou se a respetiva informação não é consistente entre si, impedindo adequada compreensão da posição financeira, dos resultados obtidos e das alterações ao capital próprio;
   - Apreciação sobre a existência, atualização e conformidade de procedimentos de controlo interno;
   - Apreciação das principais operações subjacentes às contas, incluindo transações não usuais e de grande significado, visando identificar eventuais ilegalidades ou irregularidades;

[3] Publicada no Diário da República, 2.ª série – n.º 227, de 22.11.. Entretanto, a referida Instrução foi revogada pela n.º 1/2019-PG, publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 46, de 06.03., que visando contas posteriores não é aplicável à presente verificação interna.

- Verificação da adequação das políticas contabilísticas adotadas, bem como da sua divulgação, tendo em conta as circunstâncias e a consistência da correspondente aplicação;
- Apreciação do conteúdo dos documentos apresentados, em aspetos tidos como fundamentais, designadamente, face aos requisitos do RJAEL e do Código das Sociedades Comerciais (CSC);
- Ponto de situação relativamente a distorções ou situações identificadas em verificações anteriores;
- Apreciação dos relatórios do fiscal único, quer os de natureza intercalar, quer os relativos às demonstrações financeiras, bem como, dos relatórios de auditoria dos auditores internos e dos órgãos do sistema do controlo interno que tenham incidência nos saldos de abertura e de encerramento das contas;
- Análise, sob o prisma da legalidade, dos principais documentos enformadores da atividade da empresa, que materializam o grau de adequação do contexto em que a mesma executa as suas operações e apresenta as consequentes contas, designadamente, dos estatutos, dos contratos programa e do relatório de boas práticas de governo societário.

10. Os trabalhos de verificação realizados proporcionaram a recolha de evidências suficientes e apropriadas à expressão da conclusão formulada no presente Relatório, pelo que, nesta medida, constituem uma base adequada e aceitável para a decisão a proferir pela Subsecção da 2.ª Secção do TdC.

1.3. Caracterização da entidade

11. Tal como já se referiu, a **Naturtejo** é uma empresa que integra o SEL e tem natureza intermunicipal. Esta empresa dedica-se à gestão do Geopark Naturtejo e foi constituída em 15.01.2004[4], tendo sede em Castelo Branco. O seu capital social é, atualmente, de 1.195.000€[5].

12. Em 2018 a empresa tinha como objeto a "*... promoção e valorização turísticas dos municípios que dela fazem parte, visando o aproveitamento equilibrado das suas potencialidades turísticas, tendo em conta o seu património histórico, cultural e natural.*"[6]

13. Mais tarde, por escritura de 07.02.2022, o objeto da empresa foi alterado para "*... a gestão do Geopark Naturtejo pugnando pela promoção dos valores de sustentabilidade e inclusão a que está*

[4] Na inscrição da empresa no Sistema de Gestão de Entidades (GENT), da DGTC, pode ler-se o seguinte: "*Criação - 15/01/2004, conforme fotocópia da escritura e estatutos - DR n.º 204, III Série, de 24/10/2005, pág. 23 176 a 23 180.*".
[5] O capital social anterior era de 422.500€, tendo sido aumentado, em 17.12.2009, para o valor de 1.195.000€, mediante o reforço de 772.500€, em numerário, do qual ainda se encontrava por realizar a 31.12.2018 o valor de 16.450€.
[6] Cf. artigo 4.º dos correspondentes Estatutos.

vinculada que se traduzem, nomeadamente, no estudo do património cultural e natural com especial enfoque no património geológico; na promoção de boas práticas associadas à atividade económica que contribuam para a sustentabilidade do território; na divulgação junto dos públicos mais jovens, incluindo a formação específica de professores para a disseminação do conhecimento; na investigação dos fenómenos geológicos que pontuam o território, na valorização turística dos municípios que dela fazem parte, visando o aproveitamento equilibrado das suas potencialidades turísticas, tendo em conta o seu património histórico, cultural e natural."[7].

14. O principal acionista da **Naturtejo** é a Associação de Municípios Natureza e Tejo (AMNT), associação de fins específicos, que congrega os municípios de Penamacor, Vila Velha de Ródão, Castelo Branco, Idanha-a-Nova, Nisa, Oleiros e Proença-a-Nova.

15. A referida associação detém uma participação de 1.050.000€, correspondente a cerca de 87,87% do capital, o qual se encontra repartido, quanto aos restantes 12,13%, por mais 24 entidades[8].

16. A **Naturtejo** integra a lista das entidades que compõem o setor das administrações públicas no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais[9], sendo, deste modo, uma Entidade Pública Reclassificada, nos termos do n.º 4 do artigo 2.º da Lei n.º 151/2015, de 11.09 (Lei de Enquadramento Orçamental).

17. A empresa ora em análise tem como enquadramento legal o disposto no RJAEL, na lei comercial e, subsidiariamente, no Decreto-Lei n.º 133/2013, de 03.10 (Regime Jurídico do Setor Público Empresarial, doravante, RJSPE).

18. Sendo a **Naturtejo** uma empresa local, encontra-se abrangida pelo disposto no artigo 31.º-A, do RJAEL, que obriga à aplicação dos regimes gerais de contabilidade previstos no sistema contabilístico aplicável: para 2018, o Sistema de Normalização Contabilística (SNC) – Regime Geral[10].

---

[7] Cf. artigo 4.º dos correspondentes Estatutos.

[8] Conforme o mapa de "*Identificação dos Participantes no Capital",* entregue pela Naturtejo ao TdC com as contas de 2018, entre as restantes 24 entidades constam 18 empresas privadas, 5 pessoas singulares e a "*Junta de Freguesia de Monfortinho*". Esta indicação foi mantida nas contas submetidas até ao exercício de 2021. A partir daí a Naturtejo deixou de preencher o dito mapa. De acordo com os Estatutos da Naturtejo, esta é participada apenas por municípios e por entidades privadas. No contraditório que apresentou a Naturtejo afirma a não participação da Junta de Freguesia de Monfortinho e a participação apenas da Junta de Turismo de Monfortinho. Neste enquadramento, considera-se que a indicação constante do Mapa de "*Identificação dos Participantes no Capital*", entregue com a conta de 2018, relativa à participação no capital da Naturtejo da Freguesia de Monfortinho, tratou-se de um lapso, querendo a Naturtejo aí indicar a Junta de Turismo de Monfortinho.

[9] A integração na lista do INE das Entidades que integram o Setor Público Administrativo ocorre, pelo menos, desde 2014.

[10] Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 158/2009, de 13.07, com a redação dada pelo Decreto-Lei n.º 98/2015, de 02.06.

2. CONTRADITÓRIO

19. No âmbito do exercício do contraditório, consagrado nas normas constantes do art.º 13.º da LOPTC, a entidade visada e os indiciados responsáveis identificados no quadro seguinte foram notificados para, querendo, se pronunciarem sobre o conteúdo do Relato de Verificação Interna de Contas:

Quadro 1 – Responsáveis notificados para contraditório

Nome	Órgão/Cargo	Natureza do contraditório	Notificação	Exercício do contraditório
Presidente do Conselho de Administração da Naturtejo		Institucional	29.06.2026	21.07.2026
[redacted]	Presidente do CA da Naturtejo	Individual	10.07.2026	21.07.2026
[redacted]	Vogal do CA	Individual	02.07.2026	21.07.2026
[redacted]	Vogal do CA	Individual	02.07.2026	21.07.2026
Presidente da AMNT e Presidente da CM de Proença-a-Nova		Institucional	02.07.2026	21.07.2026
[redacted]	Presidente da AMNT e da CM Proença-a-Nova	Individual	02.07.2026	21.07.2026
[redacted]	Vogal da AMNT	Individual	02.07.2026	21.07.2026
[redacted]	Vogal da AMNT	Individual	02.07.2026	21.07.2026
[redacted]	Vogal da ANMT	Individual	02.07.2026	22.07.2026
[redacted]	Vogal da ANMT	Individual	02.07.2026	21.07.2026
[redacted]	Vogal da ANMT	Individual	10.07.2026	21.07.2026
[redacted]	Vogal da AMNT	Individual	16.07.2026	22.07.2026
[redacted]	Vogal da AMNT	Individual	02.07.2026	21.07.2026
[redacted]	Vogal da AMNT	Individual	0.2.07.2026	21.07.2026

20. Decorrido o prazo para o exercício do contraditório, a **Naturtejo** apresentou uma resposta institucional invocando, em geral, diversos argumentos que ora contrariam o aduzido no Relato, ora o aceitam, mas acrescentam justificações para o ocorrido, ora indicam a tomada superveniente de medidas corretivas.

21. Em termos gerais a **Naturtejo** afirma que é uma empresa "*completamente diferente da empresa que existia há oito anos atrás*", que "*não possuía, nem tinha capacidade para contratar, quadros técnicos*

especializados em direito, gestão ou contabilidade", sendo que em 2018 "*não existia qualquer interlocutor com competências técnicas para supervisionar ou complementar esse trabalho*". Diz que atualmente, essa situação já não se verifica e a empresa "*ao longo dos anos" teve "uma notável trajetória de desalavancagem e de consolidação patrimonial*". Mais aduz, que "*está seriamente empenhada no suprimento de todas as irregularidades identificadas no Relato de Verificação Interna de Contas: contratou uma empresa especializada para a elaboração dos instrumentos de gestão previsional, que planeia submeter a aprovação na próxima Assembleia-Geral, a realizar durante o mês de agosto; elaborou normas de controlo interno e um plano de prevenção de riscos, que também planeia submeter a aprovação na próxima Assembleia-Geral; e recrutou quadros técnicos especializados nas áreas do direito e da gestão.*"

22. Como argumento geral da **Naturtejo** relativamente às infrações financeiras indiciadas, é invocada a falta de culpa dos respetivos representantes, atendendo aos seus quadros, reduzidos, e ao facto de se tratar de "*uma pequena empresa intermunicipal do interior do país em fase de implantação*", não existindo, na data, "*qualquer trabalhador com as competências necessárias para assegurar a elaboração de instrumentos de gestão previsional, a preparação de normas de controlo interno ou a gestão do cumprimento das obrigações legais impostas pelo RJAEL.*"

23. A AMNT apresentou contraditório institucional dando "*por integralmente reproduzido e aceite o teor da pronúncia de 21 de julho de 2026, subscrita pela Naturtejo – Empresa de Turismo, E.I.M.*"

24. Os demais responsáveis, em geral, aderem ao contraditório da **Naturtejo** e acrescentam justificações para o sucedido, invocando a falta de consciência da ilicitude da conduta, e/ou se assim não se entender, a falta de culpa.

25. As várias alegações proferidas, constantes do Anexo II, foram inseridas no texto deste relatório, em termos sucintos, sempre que considerado pertinente, em letra em formato itálico e em cor diferenciada.

26. O Relato foi também alterado atendendo a esse contraditório, dando-se nota das alterações nos concretos pontos deste Relatório.

3. FUNDAMENTOS PARA A DECISÃO

3.1. Remessa, instrução e publicitação do processo de prestação de contas

3.1.1. Remessa e instrução do processo

27. As contas devem ser prestadas ao TdC até 30 de abril[11]. Porém, a **Naturtejo** só remeteu os documentos da prestação de contas, de 2018, em 30.05.2019, após o deferimento de um pedido de justificação de remessa intempestiva da conta. Assim, as indicadas contas foram remetidas ao TdC, por via eletrónica, através da plataforma disponível, dentro do (novo) prazo concedido para o efeito.

28. As contas de 2018 foram preparadas de acordo com o referencial contabilístico SNC, tendo a gerência aplicado o regime especial simplificado das normas e informações contabilísticas para as microentidades, apesar de, como supra referido, a **Naturtejo** dever prestar contas no regime geral, nos termos do artigo 31.º-A do RJAEL.

29. Por conseguinte, os procedimentos de verificação interna de contas foram desenvolvidos tendo presente as limitações inerentes à aplicação de um regime contabilístico simplificado[12], menos exigente em termos de detalhe, desagregação e conteúdo informativo das demonstrações financeiras, circunstância que condicionou a análise da conta prestada.

30. Por ofício enviado a 26.10.2022, foram solicitados documentos, esclarecimentos adicionais, assim como a retificação de alguns dos mapas da prestação de contas[13]. Não obstante os diversos pedidos feitos, os elementos considerados necessários não foram, em grande parte, remetidos[14].

---

[11] Cf. n.º 4 do artigo 52.º da LOPTC.

[12] A adoção do regime simplificado dispensa as entidades da obrigação de apresentarem a demonstração de fluxos de caixa e de alterações no capital próprio e inclui um regime quanto às demonstrações financeiras menos exigente do que o exigido no regime geral – cf. n.ºs 3 e 4 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 158/2009, de 13.07 e artigo 5.º da Portaria n.º 220/2015, de 24.07.

[13] Efetivamente, por esse ofício, foi solicitado o seguinte: (i) identificação dos subsídios à exploração reconhecidos na demonstração de resultados (data de atribuição, documentos comprovativos de recebimento, contratos-programa, documentos de candidatura); (ii) justificação de inexistência de norma de controlo interno; (iii) submissão de mapas integralmente preenchidos (caso do mapa da identificação dos participantes no capital; mapa dos empréstimos; mapa das dívidas em mora; entre outros); (iv) envio da ata de deliberação da aprovação dos documentos de prestação de contas e a certificação legal de contas; o mapa dos recursos humanos, remunerações e outros benefícios; a certidão do serviço de finanças atestando a regularidade financeira; pareceres do Fiscal Único sobre instrumentos previsionais e contratos-programa; (v) outros documentos adicionais (mapa da responsabilidade de crédito e base de dados a 31.12.2018; extratos de conta corrente; certidões bancárias).
Na mesma missiva, foram solicitadas explicações detalhadas do anexo às demonstrações financeiras do regime geral e relatório de gestão das entidades.
Por fim, nesse mesmo ofício, foram solicitadas retificações ao mapa da composição dos órgãos de administração e fiscalização, o mapa dos empréstimos sem (com) renegociação e o mapa das dívidas em mora.

[14] Não foram remetidos, designadamente, o mapa do escalonamento dos pagamentos relativos à divida total (sendo que foram identificados valores no passivo do balanço apresentado pela entidade) e o mapa das relações financeiras com a entidade pública participante e empresas locais (sendo que há evidência de relações financeiras estabelecidas, designadamente, com a AMNT).

31. Em novo ofício, expedido a 09.12.2022 – que visava o pedido de novos elementos/esclarecimentos e reiterar a remessa dos elementos em falta[15] - as lacunas na resposta continuaram a subsistir, não obstante os diversos contactos telefónicos adicionais a esclarecer e a sublinhar a importância da resposta.

32. Em 27.02.2024 foram expedidos novos ofícios para a AMNT e para a Câmara Municipal (CM) de Proença-a-Nova, a solicitar esclarecimentos e documentos sobre parte das matérias que a **Naturtejo** não satisfez. A CM de Proença-a-Nova respondeu na totalidade. Já a AMNT não deu resposta à maior parte das questões e não foi capaz de justificar adequadamente as matérias objeto de inquirição[16].

33. A falta de resposta da **Naturtejo** aos esclarecimentos solicitados em 26.10.2020 e ao pedido reiterado em 09.12.2022, implica uma deficiente colaboração dos serviços da entidade, infração que se configura como continuada[17] e que é passível de se subsumir numa "*falta injustificada da colaboração devida ao Tribunal*", situação prevista nas alíneas, respetivamente, c) e d), do n.º 1 do artigo 66.º, da LOPTC.

34. A referida conduta é passível de ser sancionada com multa, a qual, nos termos do nº 2 do mesmo artigo 66.º, pode ter o valor mínimo de 5 UC (510,00€) e o valor máximo de 40 UC (4.080,00€), a efetivar sobre os responsáveis pela administração da empresa em funções no período em que foram executados os trabalhos, a quem incumbia assegurar a colaboração necessária.

---

[15] Designadamente: documento comprovativo da data da constituição da empresa; documento(s) que justifique(m) os valores corretos do capital realizado à data de 31.12.2018; plano de realização do capital social e justificação para o facto de se manterem acionistas em falta com a sua realização; justificação de todos os montantes considerados e respetivos documentos contabilísticos comprovativos das contas 272119 e 27811002; esclarecimento sobre a origem do valor significativo de resultados transitados negativos (938.677€); contrato-programa ao abrigo do qual foi feita a transferência pelo Município de Proença-a-Nova para apoio ao festival da paisagem da EcoNature ou justificar a sua inexistência; contrato-programa de 2016 com a AMNT e o respetivo parecer prévio do órgão de fiscalização nos termos do n.º 6 do artigo 15.º do RJAEL, ou justificar a sua inexistência; relatório semestral emitido pelo Fiscal Único relativo ao ano 2018; planos de atividades anual e plurianual, planos de investimento anual e plurianual e orçamento anual; relatório de boas práticas de governo; plano de gestão dos riscos de corrupção e infração conexas e eventuais atualizações; e justificação para o facto de algumas das situações objeto de reservas e ênfases nas CLC persistirem ao longo de vários anos, sem que se tenha diligenciado pela sua correção ou regularização.

[16] Com efeito, a AMNT: (i) não enviou os documentos previsionais da Naturtejo relativos ao exercício de 2018 nem identificou as diligências tomadas pela eventual omissão de remessa destes pela empresa à AMNT; (ii) não remeteu deliberações/autorizações de despesa relativas aos subsídios à exploração atribuídos por si a favor da empresa entre 2016 e 2022; (iii) não enviou as ordens de pagamento respetivas, mas somente os comprovativos das transferências; (iv) não justificou, nem infirmou, a omissão da adequação dos estatutos da empresa ao RJAEL; (vi) não apresentou qualquer evidência relativa às obrigações legais de reporte à DGAL (vii) e não identificou as diligências adotadas pela verificação da Naturtejo na situação do artigo 62.º, n.º 1, alínea a), do RJAEL.

[17] Está em causa uma infração continuada, dado que se verifica a realização plúrima do mesmo tipo de ação, praticada de forma essencialmente homogénea, violando o mesmo bem jurídico – cf. artigo 30.º do Código Penal, aplicável *ex vi* n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC. Nesta mesma medida, o prazo de prescrição conta-se apenas a partir do último ato que deu origem à infração (n.º 2 do artigo 30.º conjugado com a alínea b) do n.º 2 do artigo 119.º do Código Penal, aplicável *ex vi* n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC), não obstante se ter de atender à responsabilidade financeira de cada indiciado responsável.

Em sede de contraditório, a **Naturtejo** reconhece que alguns dos elementos solicitados no decurso da verificação interna de contas não foram facultados tempestivamente, designadamente os instrumentos de gestão previsional, mas sustenta que tal circunstância não resultou de qualquer intenção de ocultar informação, restringir o acesso à documentação ou dificultar a ação de fiscalização do Tribunal.

Alega ter procurado manter uma postura de transparência, boa-fé e colaboração, remetendo os elementos de que dispunha, e justifica as insuficiências verificadas pela inexistência ou não formalização de alguns documentos, pela necessidade de consolidação de informação contabilística, financeira e administrativa e de obtenção de validações externas, bem como pelos constrangimentos organizacionais e de recursos humanos da empresa.

Salienta ainda que parte da documentação solicitada foi apresentada ou complementada agora em sede de contraditório.

As alegações apresentadas não afastam a materialidade da infração. Com efeito, a própria **Naturtejo** reconhece que parte dos elementos expressamente solicitados pelo Tribunal não foi facultada em momento oportuno, tendo persistido lacunas após a reiteração dos pedidos.

A circunstância de determinados documentos não se encontrarem disponíveis ou formalizados não dispensava a entidade de responder tempestivamente, informando da respetiva inexistência ou impossibilidade de remessa e apresentando a correspondente justificação, nem a impedia de solicitar prazo adicional quando a obtenção dos elementos dependesse de diligências complementares.

Do mesmo modo, os constrangimentos organizacionais e a afetação dos recursos disponíveis à atividade operacional da empresa, embora atendíveis na apreciação da culpa, não afastam o dever de colaboração com o Tribunal nem justificam objetivamente a falta de resposta completa e tempestiva aos pedidos formulados.

35. Em suma, mantém-se a conclusão de que a falta injustificada de prestação tempestiva de parte das informações e documentos solicitados é suscetível de preencher a previsão da alínea c) do n.º 1 do artigo 66.º da LOPTC, traduzindo igualmente uma insuficiente observância do dever de colaboração devido ao Tribunal.

36. Não obstante, não se evidencia que a conduta tenha sido deliberadamente dirigida à ocultação de informação ou à obstrução da ação de controlo, verificando-se, ao invés, que a entidade prestou parte dos esclarecimentos solicitados e promoveu posteriormente a apresentação e complementação de documentação. Neste circunstancialismo, considera-se que a falta apenas pode ser imputada aos responsáveis a título de negligência.

37. Considerando ainda que não foi identificada recomendação anterior do TdC ou de órgão de controlo interno para correção de idêntica prática e que não consta ter sido anteriormente formulado aos responsáveis juízo de censura pela mesma infração, mostram-se reunidos os pressupostos previstos no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, aplicável por força do n.º 3 do artigo 66.º, pelo que se releva a correspondente responsabilidade por infração de natureza processual.

3.1.2. Publicitação

38. Nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 43.º do RJAEL, com vista a assegurar o princípio da transparência da gestão financeira, orçamental e patrimonial, "*as empresas locais têm obrigatoriamente um sítio na Internet*", onde deve permanecer atualizada a informação institucional e financeira da empresa[18].

39. A **Naturtejo**, possuindo página eletrónica em https://www.naturtejo.com, não procedeu (nem procede), de forma sistemática e completa, à divulgação de grande parte da informação exigida[19].

40. A análise da informação publicamente disponibilizada pela **Naturtejo** evidencia um nível de transparência financeira manifestamente insuficiente e dificilmente compatível com os deveres legais de prestação de contas a que se encontram sujeitas as entidades integradas no perímetro das Administrações Públicas.

41. Com efeito, tratando-se de uma entidade reclassificada no setor institucional das Administrações Públicas (S.13), a **Naturtejo** encontra-se sujeita não apenas a exigências acrescidas de rigor contabilístico e orçamental, mas também aos princípios da publicidade, transparência financeira e escrutínio público decorrentes do ordenamento jurídico aplicável ao setor público.

42. Foi também constatada a inexistência, na página eletrónica institucional da empresa, de relatórios de boas práticas de governo societário e de relatórios ou planos relativos à prevenção dos riscos de corrupção, exigidos, respetivamente, pelo n.º 1 do artigo 54.º e artigo 46.º, do RJSPE, aplicáveis *ex vi*

[18] A saber: contrato de sociedade, estatutos, estrutura do capital social, identidade, nota curricular e remunerações dos membros dos órgãos sociais, número de trabalhadores e modalidades de vinculação, planos de atividades e de investimento, anuais e plurianuais, orçamentos, prestação de contas, entre outros.

[19] A título de exemplo, não divulga os planos de atividades e de investimento, anuais e plurianuais, os orçamentos, e as prestação de contas completas (para os exercícios de 2023 e 2024, por exemplo, apenas divulga os mapas que refletem o Balanço, a Demonstração de Resultados e as alterações do património líquido.

artigos 4.º e 67.º, do mesmo regime, e ainda, no caso do primeiro, pela alínea b) do n.º 2 do artigo 70.º do CSC.

43. Esta situação mereceu destaque por parte do Fiscal Único, pelo menos, nos relatórios e pareceres emitidos entre 2017 e 2022, não existindo evidências de que os responsáveis da entidade tenham tomado qualquer medida corretiva.

> No contraditório remetido, a **Naturtejo** admite esta situação e informou que se encontra *"a desencadear as diligências necessárias à regularização, nomeadamente: publicação da informação em falta, definição de procedimentos de verificação periódica e atribuição de responsabilidades específicas pela atualização do portal institucional."*

3.2. Conferência e análise documental

44. Da análise aos documentos de prestação de contas e outros elementos complementares remetidos[20], evidenciam-se as situações analisadas nos parágrafos que se seguem.

3.2.1. Referencial contabilístico

45. Como já mencionado no ponto 3.1.1, a **Naturtejo** elaborou as contas de 2018 ao abrigo do regime especial simplificado das normas e informações contabilísticas aplicáveis às microentidades, quando deveria adotar o regime geral do SNC, conforme disposto no artigo 31.º-A do RJAEL.

> Em sede de contraditório, a **Naturtejo** admite a desconformidade do referencial contabilístico aplicado em 2018, atribuindo-a a uma interpretação errada do artigo 31.º-A do RJAEL, mas sustenta que se tratou de uma irregularidade essencialmente formal ou instrumental, sem impacto material na representação da situação económico-financeira da empresa, e que a situação foi posteriormente corrigida com a adoção do SNC-AP.
>
> No entanto, consultada a última conta prestada ao TdC (relativa a 2025), constata-se, nomeadamente a partir do Relatório e Parecer do Fiscal Único, que a mesma não foi elaborada de acordo com o regime geral do SNC-AP, como decorre do referido artigo 31.º-A, mas sim de acordo com o Regime Simplificado das Pequenas Entidades.

[20] Por via eletrónica, em resposta aos ofícios de 26.10.2020 e 09.12.2022. De destacar, que o último ofício foi só parcialmente respondido.

3.2.2. Instrumentos de gestão previsional

46. A **Naturtejo** não apresentou evidência da elaboração dos documentos de gestão previsional para o exercício de 2018, designadamente, o plano de atividades anual e plurianual, o plano de investimento anual e plurianual e o orçamento anual.

47. Tendo presente que as empresas intermunicipais se encontram subordinadas à disciplina dos instrumentos de gestão previsional aprovados pelos conselhos das associações de municípios, não ficou comprovado o cumprimento dos deveres de informação previstos nas alíneas a), b) e c) do n.º 1 o artigo 42.º do RJAEL.

48. Questionada a **Naturtejo** sobre esta situação, não se obteve qualquer resposta[21].

49. A violação dos deveres de informação é causa para a dissolução dos órgãos da empresa local por aplicação do n.º 2 do artigo 42.º do RJAEL.

50. Acresce, que tal incumprimento conduz à violação do disposto no n.º 3 do artigo 42.º do mesmo regime jurídico, que obriga as empresas municipais à remeterem para a Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) aqueles documentos de gestão previsional.

51. Implica, ainda, a violação do disposto no n.º 1 do artigo 44.º do RJAEL, que determina que as entidades públicas participantes prestam àquela mesma Direção-Geral, a informação institucional e económico-financeira relativa às respetivas empresas locais, o que culminaria na imediata e automática suspensão das transferências financeiras a seu favor previstas no Orçamento do Estado[22/23].

52. De acordo com os elementos consultados, o incumprimento do determinado nas alíneas a), b) e c) do n.º 1 o artigo 42.º do RJAEL manteve-se até, pelo menos, 2024.

53. A matéria em causa é passível de configurar uma infração continuada e é suscetível de originar a eventual efetivação de responsabilidade financeira de tipo sancionatório, nos termos das alíneas b) e d) do n.º 1 do artigo 65.ºda LOPTC, a qual é sancionável com multa, nos termos do n.º 2 do mesmo artigo, com o valor mínimo de 25 UC (2.550,00€) e valor máximo de 180 UC (18.360,00€), sendo eventuais responsáveis os membros do Conselho de Administração a quem incumbia a elaboração de tais documentos.

---

[21] Em 27.02.2024, foi igualmente enviado ofício à AMNT para que remetesse os ditos documentos (como já se referiu no ponto 2.1.1), tendo a mesma protestado enviá-los posteriormente, o que nunca o chegou a fazer.

[22] Por ofício enviado à AMNT em 27.02.2024 foram solicitados esclarecimentos sobre as diligências tomadas quanto à omissão do envio desses documentos pela empresa à associação e desta à DGAL, em cumprimento das mencionadas obrigações legais, tendo a AMNT respondido que os enviaria posteriormente, o que nunca chegou a fazer.

[23] Cf. n.º 3 do artigo 44.º do RJAEL.

Nas alegações remetidas, a **Naturtejo** confirma que os referidos instrumentos não foram aprovados, tendo informado que estima *"que os instrumentos de gestão previsional, relativos ao exercício económico corrente, sejam aprovados na próxima assembleia-geral, concluindo-se o processo tendente à regularização desta desconformidade."*

Mais invoca a **Naturtejo**, que a indicada omissão resultou da pequena dimensão e da falta de estruturas da empresa[24], que em 2018 apresentava "*insuficiências nos procedimentos internos de monitorização, associadas à reduzida dimensão da estrutura administrativa da empresa."*

54. Ponderados os elementos trazidos ao contraditório e o circunstancialismo em que ocorreram as situações identificadas, considera-se que as faltas em causa apenas poderiam ser imputadas aos respetivos responsáveis a título de negligência.

55. Não tendo sido anteriormente formuladas recomendações à entidade sobre estas matérias, nem efetuados juízos de censura aos responsáveis relativamente às mesmas práticas, mostram-se reunidos os pressupostos previstos no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC para a relevação da correspondente responsabilidade financeira sancionatória, não se justificando, nessa medida, prosseguir no sentido da sua efetivação.

3.2.3. Subsídios à exploração

3.2.3.1. Contrato-Programa

56. No exercício de 2018 a **Naturtejo** registou na conta 75 - Subsídios à exploração, o montante de 175.000€ (7 x 25.000€) decorrente do contrato-programa celebrado com a AMNT em 29.02.2016, relacionado com a atividade desenvolvida e com a missão que lhe foi confiada enquanto empresa local de promoção do desenvolvimento local e regional, não tendo sido apresentada a evidência da sua sujeição a parecer prévio do Fiscal Único, nos termos da alínea c) do n.º 6 do artigo 25.º do RJAEL.

57. A este respeito, a CLC de 2018 do Fiscal Único menciona que a transferência da AMNT se encontra justificada por um contrato-programa, apesar de não ser possível "*concluir (...), na sua plenitude, [sobre] os requisitos obrigatórios dos artigos 47.º e 50.º, do RJAEL*" e *"(...) que o regime jurídico*

[24] Designadamente da reduzida dimensão e limitada capacidade técnica da Naturtejo no período em causa, da inexistência de quadros especializados na elaboração dos instrumentos de gestão previsional, bem como, relativamente a 2018, a circunstância de a respetiva aprovação ter sido submetida à Assembleia Geral e posteriormente adiada perante incertezas relevantes quanto à execução e ao enquadramento financeiro de um projeto de investimento materialmente significativo.

aplicável a estas entidades, designadamente o artigo 40.º da referida lei, impõe aos associados a obrigação de realizar transferência financeira em montante que permita o equilíbrio das contas, o que, no nosso entendimento, garante as condições previstas no normativo contabilístico para o reconhecimento dos subsídios acima referidos.".

58. Porém, não se pode aceitar esta posição emitida na CLC, na medida em que as transferências identificadas, realizadas por via de um contrato-programa, têm obrigatoriamente de obedecer aos requisitos dos artigos 47.º e 50.º do RJAEL – o que, como adiante se verá, não ocorreu – e não se reconduzem às transferências previstas no artigo 40.º, do mesmo diploma. Pelo que terá sempre de ser assegurada a correta formulação dos instrumentos definidos na lei e a verificação dos respetivos pressupostos para a sua efetivação.

59. O contrato-programa foi celebrado em 29.02.2016, mas teve uma eficácia retroativa a 2014 e vigorou por quatro anos, renováveis automaticamente por igual período, perdurando até 2021[25].

60. Acresce, que nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º e n.º 1 do artigo 48.º da LOPTC, o contrato-programa estava, naquela data, sujeito a visto[26/27] . Contudo, os responsáveis pela AMNT omitiram a sua remessa ao TdC para esse efeito[28].

61. À data da celebração do contrato, essa omissão constituía facto passível de consubstanciar infração financeira, de tipo sancionatório, conforme alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º, a qual recairia sobre os responsáveis da AMNT.

62. Porém, atualmente, o dito contrato estaria isento de fiscalização prévia, dado o disposto na alínea h) do n.º 1 do artigo 47.º, da mesma LOPTC – introduzida pela Lei n.º 2/2020, de 31.03 –, pelo que

---

[25] Por via do qual foram transferidos para a empresa, até ao final de 2018, pelo menos, 701.420€, cf. valor indicado no "*Mapa dos benefícios obtidos e concedidos*" como recebido por parte da AMNT, entregue com a prestação de contas de 2018.

[26] Relativamente à sujeição a visto do TdC, para aferir o valor do contrato deve considerar-se a totalidade da sua vigência, incluindo a inicial e a que decorria da renovação automática, ou seja, há que considerar o valor total de 1.400.000€ (175.000 x 8 anos). Neste sentido, ainda que o n.º 1 do artigo 17.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), não o refira expressamente, deriva do n.º 1 do artigo 5.º, da Diretiva 2014/24/EU, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26.02.2014, que as eventuais renovações dos contratos devem ser levadas em conta no cálculo do valor estimado do contrato

[27] Note-se que em fevereiro de 2016 o n.º 1 do artigo 48.º da LOPTC, prescrevia que "*As leis do orçamento fixam, para vigorar em cada ano orçamental, o valor, com exclusão do montante do imposto sobre o valor acrescentado que for devido, abaixo do qual os contratos referidos nas alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 46.º ficam dispensados de fiscalização prévia*.". A lei do orçamento do Estado em vigor à data de 29.02.2016 (Lei n.º 82-B/2014, de 31.12 – Orçamento do Estado para 2015, a qual se manteve em vigor até 30.03.2016) prescrevia no n.º1 do artigo 145.º que "*De acordo com o disposto no artigo 48.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, para o ano de 2015 ficam isentos de fiscalização prévia pelo Tribunal de Contas os atos e contratos, considerados isolada ou conjuntamente com outros que aparentem estar relacionados entre si, cujo montante não exceda o valor de (euro) 350 000.*" Note-se, igualmente, que a atual alínea h) do n.º 1 do artigo 47.º, da mesma LOPTC, que isenta expressamente de fiscalização prévia os contratos-programa como o aqui em análise, não existia no ano de 2016, só tendo sido introduzida pela Lei n.º 2/2020, de 31.03.

[28] Refira-se que nem sequer foi cumprido o dever de comunicação estabelecido no n.º 7 do artigo 47.º do RJAEL.

será de observar o princípio do tratamento mais favorável previsto no n.º 2 do artigo 2.º do Código Penal, aplicável por via do n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC.

63. Assim, e também porque a conduta omissiva de envio a visto se encontra prescrita, conforme o artigo 70.º da LOPTC, não se indicia qualquer responsabilidade por tal facto[29].

64. Quanto ao cumprimento dos requisitos dos artigos 47.º e 50.º, do RJAEL, diga-se, desde já, que os contratos-programa não são suscetíveis de ser celebrados com efeitos retroativos, tal como se passou no caso em análise.

65. Desde logo, porque decorre do n.º 1 do artigo 47.º, que "*A prestação de serviços de interesse geral pelas empresas locais e os correspondentes subsídios à exploração dependem da prévia celebração de contratos-programa com as entidades públicas participantes.*" (sublinhado nosso).

66. Depois, porque esse mesmo preceito, nos seus n.ºs 2 e 3, ao estabelecer de forma detalhada os requisitos a que devem obedecer tais contratos, impõe a definição de "*... indicadores ou referenciais que permitam medir a realização dos objetivos setoriais.*" – tornando claro que os mesmos só podem dispor para o futuro. Basicamente, o artigo 47.º do RJAEL é norma impositiva nesta matéria e proibitiva da atribuição de efeitos retroativos ao contrato.

67. Acresce, que a alínea a) do n.º 2 do artigo 287.º do Código dos Contratos Públicos (CCP)[30], só permite a eficácia retroativa dos contratos a título excecional e "*... quando razões de interesse público o justifiquem, desde que a produção antecipada de efeitos: a) Não seja proibida por lei*". Ora, no presente, caso, não há evidencia de qualquer excecionalidade associada ao contrato-programa em apreço.

68. Em suma, o contrato-programa que foi celebrado em 29.02.2016 seria ilegal na parte relativa ao estabelecimento de efeitos retroativos a 2014, por violar os n.ºs 1 a 3 do artigo 47.º do RJAEL e a alínea a) do n.º 2 do artigo 287.º do CCP.

69. Quanto ao conteúdo do contrato-programa, inclui cinco breves considerandos, onde se identificam as partes, sendo a **Naturtejo** descrita como uma empresa "*... direcionada para a promoção do*

[29] Subsistiria, ainda assim, o incumprimento do dever de comunicação estabelecido no n.º 7 do artigo 47.º do RJAEL. Pois, se os Responsáveis entenderam, à data, que o contrato não estaria sujeito a visto – não o tendo, por isso, submetido ao TdC – então sempre restaria cumprir essa obrigação legal de comunicação, o que não foi feito. A alínea b) do n.º 1 do artigo 66.º da LOPTC, sanciona, a título de infração processual, a "*... falta injustificada de prestação tempestiva de documentos que a lei obrigue a remeter.*", facto omissivo que é punível com multa, nos termos do n.º 2, do mesmo artigo, a qual pode ter o valor mínimo de 5 UC (510,00€) e o valor máximo de 40 UC (4.080,00€), a efetivar sobre os responsáveis pela administração da empresa em funções naquela data. Não obstante, por igual decorrência do artigo 70.º, da LOPTC, a responsabilidade por este facto encontra-se, na presente data, prescrita.

[30] Na versão dada pelo Decreto-Lei 214-G/2015, de 02.10.

desenvolvimento local e regional …" e cujo principal desígnio é a"*… promoção do desenvolvimento sustentado assente no Turismo de Natureza.*".

70. Depois, o texto do contrato desenvolve-se com o estabelecimento de três cláusulas:

i. Na primeira, relativa ao objeto do contrato, indicam-se genericamente as diversas ações e atividades a levar a cabo pela **Naturtejo**;

ii. Na cláusula segunda, estipula-se que a associação AMNT se obriga ao pagamento anual de 175.000€, cabendo à **Naturtejo**, em contrapartida, desenvolver as actividades ali descritas de forma genérica[31]:

iii. Na cláusula terceira refere-se que "*O presente contrato-programa tem a vigência de 4 anos, com efeitos a partir do exercício de 2014, renovando-se automaticamente por igual período, salvo se qualquer das partes deliberar em contrário com a antecedência mínima de seis meses.*".

71. O artigo 50.º do RJAEL permite a celebração de contratos-programa com as empresas locais de promoção do desenvolvimento local e regional. No que se refere ao conteúdo destes contratos, regem n.ºs 2 e 3 do artigo 47.º[32], que determinam o seguinte:

i. "*Os contratos-programa devem definir detalhadamente o fundamento da necessidade do estabelecimento da relação contratual, a finalidade desta, os montantes dos subsídios à exploração, assim como a eficácia e a eficiência que se pretende atingir com a mesma, concretizando um conjunto de indicadores ou referenciais que permitam medir a realização dos objetivos setoriais." (n.º 2)*

ii. *"O desenvolvimento de políticas de preços das quais decorram receitas operacionais anuais inferiores aos custos anuais é objetivamente justificado e depende da adoção de sistemas de contabilidade analítica onde se identifique a diferença entre o desenvolvimento da atividade a preços de mercado e o preço subsidiado na ótica do interesse geral." (n.º3)*

72. Ora, o contrato analisado, porque se reduz à enunciação genérica da missão e do conteúdo das responsabilidades de desenvolvimento local e regional que são assumidas, sem outros acrescentos de relevo, não cumpre, manifestamente, as exigências dos citados n.ºs 2 e 3 do artigo 47.º do RJAEL.

73. Consequentemente, o referido contrato também seria ilegal.

---

[31] "*Elaboração de plano estratégico de desenvolvimento turístico*"; "*Elaboração de cartas de aptidão turística*"; "*Produção de código de boas práticas ambientais*"; "*Organização, promoção e participação em eventos promocionais e científicos*", entre outras.

[32] Na versão dada pela Lei n.º 50/2012, de 31.08, aqui aplicável.

74. O contrato em questão tem objeto passível de ato administrativo, pelo que se lhe aplica o regime de invalidade previsto para o ato administrativo, constante do Código de Procedimento Administrativo (CPA). Logo, as supra indicadas ilegalidades implicam a invalidade do contrato-programa, por invalidades próprias, que conduziriam à sua anulabilidade se o mesmo tivesse sido impugnado no prazo de 1 ano após a sua celebração - cf. n.º 2 do artigo 283.º, artigo 284.º do CCP, artigos 163.º e 202.º do CPA e alínea a) do n.º 1 do artigo 58.º, Código de Processo nos Tribunais Administrativos. Não tendo sido judicialmente impugnado o indicado contrato no prazo legal, o mesmo consolidou os seus termos na ordem jurídica.

75. Sem embargo, como já se indicou, o referido contrato-programa não constituiu um suporte adequado e suficiente para fundamentar as transferências que foram feitas ao seu abrigo[33].

76. Nessa lógica, os atos administrativos da competência dos órgãos da AMNT que procederam à assunção da despesa, às autorizações e aos pagamentos decorrentes do indicado contrato-programa serão atos ilegais, porque desprovidos de suporte e fundamentação adequada – cf. artigo 151.º do CPA[34].

77. Ao serem desprovidos de fundamentação adequada, nomeadamente a que deriva do contrato-programa celebrado, as referidas transferências acabam por redundar numa subsidiarização não permitida pelo artigo 36.º do RJAEL, articulado com o citado artigo 47.º do mesmo diploma legal.

78. Podendo-se configurar a infração como continuada[35], as indicadas transferências sem fundamento são passíveis de consubstanciar uma infração financeira, de tipo sancionatório, conforme alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º, sancionáveis com multa, nos termos do nº 2 do artigo 65.º da LOPTC, com o valor mínimo de 25 UC (2.550,00€) e o valor máximo de 180 UC (18.360,00€).

No contraditório, a **Naturtejo** contesta que as regras dos nº 1 a 3 do artigo 47º do RJAEL sejam "*normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção,*

---

33 Tendo sido solicitadas à AMNT, por via de ofício remetido em 27.02.2024, as autorizações de despesa e as ordens de pagamentos relativas às verbas transferidas na decorrência do contrato-programa ora analisado, foram somente remetidos os comprovativos das transferências – extratos bancários comunicações ou ordens de transferência bancária da Caixa Geral de Depósitos relativamente ao exercício de 2018, que coincidem com os recibos emitidos pela Naturtejo e com o valor registado no mapa dos benefícios obtidos e concedidos da Instrução n.º 1/2013 – 2.ª Secção do TdC: no exercício de 2018 a AMNT realizou pagamentos à Naturtejo ao abrigo do contrato-programa no valor de 168.270€. Através do mapa dos benefícios obtidos e concedidos dos anos de 2017, 2019 e 2020, os valores pagos à Naturtejo ascenderam a 167.500€, 150.000€ e 150.000€, respetivamente. Pelo mapa das transferências e subsídios recebidos, previsto na Instrução n.º 1/2019 – PG, do TdC, no ano de 2021 o valor transferido. ascendeu a 132.500€. No ofício de 27.02.2024 foi também pedido à Naturtejo que indicasse o "*Fundamento legal para a atribuição de subsídios à exploração a favor da Naturtejo, entre o ano de 2022, inclusive, e a atualidade, com remessa do respetivo contrato-programa em vigor*", tendo esta apresentado o mesmo contrato-programa celebrado em 29.02.2016, confirmando-se assim a matéria ora relatada.

34 Este facto foi sido assinalado pelo fiscal único, nas CLC dos anos de 2016 a 2022.

35 Pois ocorre a realização plúrima do mesmo tipo de ação, praticada de forma essencialmente homogénea e viola-se o mesmo bem jurídico – cf. artigo 30.º do Código Penal, aplicável *ex vi* n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC.

autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos", tal como exige o tipo infracional previsto na alínea b) do n.º 1 do artigo 65º da LOPTC, defendendo que a competência jurisdicional em matéria de *"interpretação, validade e execução de contratos administrativos ou de quaisquer outros contratos celebrados nos termos da legislação sobre contratação pública, por pessoas coletivas de direito público ou outras entidades adjudicantes"* está reservada aos tribunais administrativos e fiscais.

Acrescenta, ainda, que *"independentemente de se considerar que o contrato-programa podia, ou não, ser celebrado com efeitos retroativos, e se estava ou não adequadamente fundamentado, não pode haver dúvidas de que a eventual violação das normas identificadas no Relato, não integra o tipo infracional previsto no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC."*

Quanto à fundamentação do contrato-programa, a **Naturtejo** vem defender que *"uma eventual insuficiência de fundamentação do contrato-programa não implica, por si só, uma invalidade substantiva do mesmo, muito menos a inexistência de título jurídico para as transferências efetuadas"*, acrescentando que *"Mesmo que se considerasse insuficiente a fundamentação constante do contrato-programa, a verdade é que, como vimos, e é expressamente reconhecido no Relato, os efeitos do contrato-programa se consolidaram na ordem jurídica."*

Refere, ainda que *"a convalidação do contrato tem consequências jurídicas determinantes: do ponto de vista das operações materiais e jurídicas que materializam a sua execução: é que as transferências efetuadas ao seu abrigo têm de ser consideradas juridicamente tituladas".*

Quanto à retroatividade do contrato-programa, a **Naturtejo** alega que a expressão "prévia celebração" que foi acolhida no n.º 1 do artigo 47.º do RJAEL *"nada mais é que um reflexo linguístico de um princípio básico de direito civil: em regra, a celebração de um contrato deve preceder a sua execução"* e que, *"não raras vezes, a complexidade dos processos negociais e, no caso do setor público, as exigências de natureza regulatória tornam impossível formalizar os termos de um instrumento contratual a tempo da execução das prestações que neles deverão estar previstas"* e que, *"Por isso, embora um contrato deva ser "previamente celebrado", a produção de efeitos antes da sua formalização só é proibida se for expressamente proibida por lei."*

Alega, também, que *"Ainda que assim não se entendesse, uma eventual invalidade própria do contrato associada à atribuição de efeitos retroativos ao contrato-programa,*

subsumindo-se ao disposto no artigo 284.º, n.º 1, do CCP, seria meramente parcial, suscetível de redução nos termos do artigo 292.º do Código Civil, ex vi do artigo 285.º, n.º 3, do CCP."

Acrescenta que *"razões de interesse público"* justificaram a eficácia retroativa do contrato-programa celebrado em 29.02.2016, e que essas razões coincidiram com a necessidade de titular a prestação de serviços de interesse geral para os quais a empresa local foi constituída, cuja continuidade teve de ser assegurada entre contratos-programa.

As alegações apresentadas não afastam, no essencial, as observações formuladas.

Em primeiro lugar, refira-se que as alegações da **Naturtejo** desconsideram a autonomia da jurisdição financeira face à jurisdição administrativa e a correlativa competência material essencial do TdC de verificação da legalidade dos atos geradores de despesa (cfr. artigos 209º e 214º da CRP).

Em segundo lugar, saliente-se que as normas do RJAEL, que regulam relações financeiras entre as entidades aí previstas, têm natureza financeira, pelo que a autorização de um pagamento/despesa/transferência fora das condições aí definidas não pode deixar de ser considerada uma violação de normas sobre a assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas e, como tal, a correspondente violação é passível de constituir infração financeira de natureza sancionatória nos termos da alínea b) do nº 1 do artigo 65º da LOPTC.

No que concerne ao n.º 1 do artigo 47º do RJAEL é uma norma imperativa, que pela sua natureza afasta a aplicação do n.º 2 do artigo 287.º do CCP, desde logo atendendo ao preceituado na alínea a) do n.º 2 desse artigo 287.º do CCP. Consequentemente, no caso, não poderiam as partes atribuir eficácia retroativa ao contrato-programa por tal lhes estar vedado pelo n.º 1 do artigo 47º do RJAEL e também não lhes ser permitido considerando à alínea a) do n.º 2 do artigo 287.º do CCP.

Sem prejuízo do acima referido, reafirme-se que também não foram expressamente invocadas e logicamente não estão facticamente sustentas as excecionais razões de interesse público que justificariam a atribuição de efeitos retroativos ao contrato-programa - tal como exigido pelo n.º 2 do artigo 287.º do CCP.

No demais, o RJAEL não permite transferências de entidades públicas participantes para empresas locais fora das específicas condições aí previstas. Assim, as referidas

transferências para além de terem de suportar-se em concretas razões, legalmente admissíveis, devem ser acompanhadas da devida fundamentação, que se exige exteriorizada em termos particulares e acrescidos face ao estipulado nos artigos 36.º, 40.º e 47.º daquele diploma.

A razão de ser de tais exigências substantivas e formais parece clara: qualquer transferência financeira para a empresa deve ser fundamentada, garantindo-se que o dinheiro dos contribuintes está indexado ao cumprimento efetivo dos objetivos contratualizados e a uma gestão economicamente eficiente e eficaz, medida por indicadores e referenciais; por outras palavras, que as verbas transferidas não se destinem ao mero financiamento de ineficiências estruturais e constituam subsídios camuflados que possam contribuir para o descontrolo do défice.

A imposição legal das ditas exigências serve, assim, propósitos fundamentais na afetação dos dinheiros públicos, para além de viabilizar igualmente a transparência, a avaliação do mérito e dos resultados da gestão, bem como o controlo e fiscalização das entidades competentes.

Compreende-se, deste modo, que no âmbito do RJAEL as despesas, pagamentos ou transferências para empresas fora deste contexto se tenham por financeiramente injustificadas e, para os efeitos aqui considerados, ilegais.

Nestes termos, ainda que a eventual ilegalidade do contrato-programa se tenha convalidado ou este possa ser reduzido na parte inválida, tal não obsta a que os atos de assunção da despesa, de autorização e de pagamentos, relativos às transferências que foram sendo feitas, se mantenham inválidos por incumprirem as exigências substantivas e formais que decorrem do RJAEL, designadamente do artigo 47.º, n.ºs 2 e 3. Ou seja, ainda que as transferências possam entender-se tituladas por via do contrato-programa celebrado, esse título não basta para validar a atuação financeira da entidade pública participante quando procedeu à transferência anual de 175.000,00€, porquanto não se encontram respeitadas as normas imperativas constantes do RJAEL, designadamente as constantes dos artigos 36.º, 40.º e 47.º. Acresce, que os atos administrativos que estão na base das transferências também não ostentam qualquer fundamentação própria que supra as decorrentes das omissões contratuais.

Refira-se, ainda, que esta avaliação da legalidade financeira a levar a cabo pelas entidades competentes, nomeadamente por este Tribunal, não se vislumbra prejudicada pela circunstância dos efeitos do contrato se poderem ter consolidado na

ordem jurídica, o que é suscetível de relevar noutra sede como bem sublinhou a **Naturtejo** - o mero decurso do prazo de impugnação jurisdicional não equivale, por si só, à demonstração da legalidade originária do ato ou contrato, nem significa que os vícios que determinariam a anulabilidade do contrato nunca tenham existido.

Quanto à retroatividade do contrato, as alegações apresentadas limitam-se a invocar genericamente a continuidade da prestação de serviços e a necessidade de os titular através de contrato-programa e não identificam qualquer circunstância concreta e excecional que fosse suscetível de configurar a exigência imperiosa de direito público que a lei então estabelecia[36], assim como não esclarecem as razões pelas quais o instrumento não foi celebrado atempadamente e se revelou necessário fazer remontar os seus efeitos ao exercício de 2014.

A necessidade de conferir posteriormente cobertura contratual a atividades já desenvolvidas não constitui, por si mesma, a exigência imperiosa de direito público pressuposta pela norma, sob pena de se converter em regra a faculdade excecional de atribuição de eficácia retroativa.

A estrutura legal dos contratos-programa evidencia uma finalidade eminentemente previsional, e as exigências que decorrem dos artigos 47.º e 50.º do RJAEL pressupõem, pela sua própria natureza, uma definição anterior ou contemporânea à atividade cuja execução e resultados se pretende subsequentemente avaliar.

Por outro lado, a afirmação, constante do contraditório da **Naturtejo**, de que bastaria à legalidade material das transferências a existência de uma prestação de serviços, a identificação da respetiva finalidade e a fixação do montante, não encontra apoio no n.º 2 do artigo 47.º, pois deixa sem conteúdo precisamente os requisitos adicionais que o legislador aí expressamente estabeleceu.

Relativamente aos contraditórios pessoais, designadamente de [redacted], é invocada a falta de culpa atendendo à "*complexidade normativa*" da matéria, que resultava "*da conjugação entre o Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais (RJAEL) e os regimes de finanças locais, do setor empresarial do Estado e do SNC, bem como num quadro de sucessivas alterações legislativas e orientações de política pública quanto ao papel das empresas locais*" e, com relação àquele responsável, à circunstância adveniente de não ter tido

[36] Vide do n.º 2 do artigo 287.º do CCP na versão em vigor à data da celebração do contrato-programa.

"*qualquer envolvimento na celebração do contrato-programa, não tendo sido o próprio a assiná-lo, mas sim o seu antecessor*" e ter tomado decisões apenas enquanto participante de um órgão colegial "*com base na (escassa) informação técnica e financeira disponibilizada pelos serviços competentes e pelos órgãos de fiscalização da empresa.*". Advoga o responsável que "*não tinha, pois, qualquer motivo para desconfiar da licitude do referido contrato-programa*". Mais aduz a "*existência de um modelo reiterado de financiamento, com validação interna ao longo de vários exercícios*" e que atuou *"ao abrigo daquele contrato-programa, realizando transferências nele previstas com a plena convicção da sua legalidade, e sendo perfeitamente legítima essa sua convicção"*. Considera ainda que *"não lhe era exigível uma atuação diferente, que apenas se poderia consubstanciar na omissão da subsidiarização da Naturtejo pela AMNT, em incumprimento da obrigação contratual gerada pela celebração do contrato programa."*

Nos mesmos termos, [redacted] e [redacted] vêm invocar a falta de culpa por não disporem formação técnica na área financeira, terem tomado decisões baseadas nas informações prestadas pela empresa responsável pela assessoria técnica contabilística e financeira da **Naturtejo**, e terem sido "*sistematicamente informado pelos técnicos de que todas as questões fiscais e relativas ao Tribunal de Contas se encontravam regularizadas e de que os esclarecimentos solicitados haviam sido prestados*". [redacted] diz também se absteve de aprovar as contas de 2018 e prolatou uma declaração de voto.

[redacted] no seu contraditório também invoca a falta de culpa, com argumento idênticos ao acima indicados, salientando que a AMNT se apresentava sem "*qualquer estrutura intermédia de decisão ou funcionários*" e "*contratou serviços contabilísticos e de consultoria jurídica, em cuja informações*" em que assentou *"os princípios orientadores"* da sua atuação. Refere ainda que nunca teve "*acesso a qualquer cópia ou exemplar do referido contrato-programa*", desconhecendo a sua existência e a "*necessidade (jurídico-contabilística) do mesmo.*" Afirma que autorizou as "*transferências bancárias de valores entre a AMNT e a Naturtejo*" "*por estar plenamente convencida que estava a executar a vontade dos Municípios integrantes nesta Associação*", "*Pois, os mesmos anualmente deliberam anualmente transferir verbas para a AMNT com o intuito de as mesmas serem remetidas para a Naturtejo*", que estava *"Plenamente convencida da legalidade das mesmas"* e que *"em momento*

algum" agiu *"com a consciência de estar a praticar actos de execução de um contrato-programa (...) Ou actos ilegais de uma forma genérica".*

79. Não obstante os contraditórios apresentados não afastarem a eventual ocorrência de uma infração continuada, relativa à transferência anual de 175.000,00€, de 2016 a 2021 - mas com efeitos a retroagirem a 2014 – ilegal porque desprovida de fundamentação adequada, conduta subsumível na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, os mesmos suscitam a possibilidade de relevação da responsabilidade financeira sancionatória, conforme previsto no n.º 9, do art.º 65.º da LOPTC, desde que estejam reunidos os requisitos previstos nas alíneas a) a c) desta norma.

80. No caso, mostram-se reunidos os indicados requisitos, só podendo a indiciada infração ser imputada aos respetivos responsáveis a título de negligência. Assim, não tendo sido anteriormente formuladas recomendações à entidade sobre estas matérias, nem efetuados juízos de censura aos responsáveis relativamente às mesmas práticas, mostram-se reunidos os pressupostos previstos no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC para a relevação da correspondente responsabilidade financeira sancionatória, não se justificando, nessa medida, prosseguir no sentido da sua efetivação.

81. Acresce, que conforme as contas da empresa do ano de 2022, verificou-se, que nesse exercício foi transferido o valor de 125.000€ ao abrigo do mesmo contrato-programa e na decorrência de um entendimento de que "*... a sua vigência ... é de períodos de 4 anos, que se renovam de forma automática.*", ou seja, extraindo-se da letra do acordado na cláusula 3.ª do contrato um alcance "plural" que ela não tem, visto que reza simplesmente "*O presente contrato-programa tem a vigência de 4 anos, com efeitos a partir do exercício de 2014, renovando-se automaticamente por igual período ...*" (no singular, o que significa, "*só por um período*").

82. Portanto, evidencia-se que no exercício de 2022 foram transferidas pela ANMT para a **Naturtejo** verbas no valor 125.000€, sem terem sustentação num contrato em vigor.

83. Esta circunstância traduz-se na atribuição de uma subsidiarização vedada pela aplicação conjugada dos artigos 36.º e 47.º do RJAEL e, consequentemente, na violação de normas sobre a assunção, autorização e pagamento de despesas públicas, gerador de eventual responsabilidade financeira de carácter sancionatório, a efetivar sobre os responsáveis da AMNT.

Em sede de contraditório a **Naturtejo** contesta o entendimento de que o contrato-programa tenha cessado a sua vigência no final de 2021, sustentando que a expressão constante da cláusula 3.ª ("*renovando-se automaticamente por igual período*"), apesar de formulada no singular, deve ser interpretada no sentido de admitir renovações automáticas sucessivas.

Invoca, para o efeito, a natureza duradoura da relação contratual, estabelece paralelo com o regime do arrendamento e salienta que nenhuma das partes manifestou vontade de pôr termo ao contrato, concluindo que este se mantinha em vigor em 2022 e, consequentemente, titulava as transferências então realizadas.

As alegações apresentadas pela **Naturtejo** não afastam a conclusão formulada no Relato.

Deve começar por referir-se que o RJAEL não fixa um prazo máximo para a vigência dos contratos-programa, sendo este definido em geral de acordo com critérios de razoabilidade, planeamento financeiro e ciclos político-administrativos, levando em atenção, em primeira linha, o tempo estritamente necessário para a prossecução do programa, das metas de eficácia/eficiência e das projeções económico-financeiras contratualizadas.

Tal significa que o prazo do contrato-programa será o estritamente necessário para cumprir os objetivos contratados nas condições previstas nos nº 2 e 3 do artigo 47ºdo RJAEL, devendo a prorrogação contratualmente prevista estar sujeita, pelos mesmos motivos, a fundamentação e condições.

Deste modo, o que não parece ser legalmente possível é efetuar transferências para além do prazo estabelecido no contrato-programa (incluindo prorrogações inicialmente previstas, no caso em apreço, apenas uma) sem nova fundamentação e sujeição a novos indicadores, que servirão de base à avaliação da sustentabilidade económico-financeira e da eficiência da prestação do serviço público.

Concluindo, não se afigura possível no caso s*ub judice* que, pela mera interpretação e vontade das partes, não formalizada por novo instrumento contratual, se possa prolongar o período de vigência de um contrato de forma a justificar a transferência de novas verbas, uma vez que tal parece contrariar a razão de ser da existência dos contratos-programa e respetivas condições e, por conseguinte, a proibição legal de simples subsidiação das empresas no universo local.

Ademais e para além de princípios públicos de controlo, certeza jurídica, transparência e boa gestão dos dinheiros públicos, a perspetiva da **Naturtejo** parece também não levar em conta que a interpretação dos negócios formais (como é o caso) tem dois limites (cfr. nº 1 e 2 do artigo 238 do Código Civil):

a) não pode a declaração das partes valer com um sentido que não tenha um mínimo de correspondência no texto do respetivo documento, ainda que imperfeitamente expresso (o que não parece ser o caso)

b) O de que as razões determinantes da forma do negócio se não oponham à validade que as partes pretendam atribuir.

Ora, no caso concreto e conforme se referiu, essas razões (legalmente impostas) sobre a forma e fundamentação do negócio (contrato-programa) existem, são necessárias para justificar as despesas/pagamentos/transferências e, em última análise, garantir boa gestão das mesmas.

Mesmo que assim não se entendesse e se admitisse que o contrato-programa de 2018 seria título suficiente para as transferências de 2022, sempre estas comungariam dos problemas enunciados para as demais transferências efetuadas ao abrigo desse instrumento jurídico.

Relativamente aos contraditórios pessoais, designadamente de [redacted], é reafirmado o anteriormente dito, acrescentando-se que "*foi entendimento coletivo por parte dos agentes da AMNT e da Naturtejo que o contrato-programa se renovaria automaticamente por períodos sucessivos, atenta a cláusula 3.ª daquele*" e que se considerou legitima tal interpretação, *"Não havendo, também aqui, qualquer suspeita ou motivo de desconfiança da eventual ilicitude dos subsídios concedidos à Naturtejo"*. Mais se indica que o responsável, que não *"detém formação jurídica, não tendo o seu desconhecimento sido colmatado por qualquer alerta dos serviços ou de qualquer outro órgão ou agente das entidades envolvidas"*, tendo agido *"na plena convicção de as transferências realizadas estariam cobertas pelo contrato-programa, tese jurídica que é, ainda hoje, sustentável"*.

Quanto a esta infração, os demais contraditórios pessoais reafirmam a inexistência de ilícito e/ou culpa, por razões idênticas às acima referidas.

84. Nestes termos, também quanto a esta indiciada infração estão reunidos os pressupostos da relevação da responsabilidade financeira sancionatória indiciada, pois o ilícito só poderia ser imputado aos responsáveis a título de negligência e é a primeira vez que o Tribunal se pronuncia sobre a matéria.

3.2.3.2. Subsídios à exploração não titulados

85. A **Naturtejo** arrecadou no ano de 2018 apoios relativos: (i) ao festival da paisagem EcoNature; e (ii) ao reforço da oferta turística para o 4.º trimestre de 2018 e 1.º, 2.º e 3.º trimestres de 2019, por parte da CM de Proença-a-Nova (MPN), no valor de 8.831,19€ e 16.900€, respetivamente (no total de 25.731,19€)[37], sem evidência de qualquer contrato-programa associado. Tais valores foram registados por contrapartida de disponibilidades, sem registo prévio numa conta 278 - Outros devedores correntes.

86. Sendo o Município de Proença-a-Nova participante no capital da **Naturtejo** – ainda que de forma indireta, por via da sua participação na AMNT[38] – encontra-se legalmente impedida de efetuar transferências a favor da empresa fora das situações previstas nos artigos 36.º, 40.º e 47.º, do RJAEL, pelo que a situação descrita, não se enquadrando em nenhuma dessas previsões, se tem por ilegal.

87. Por ofício de 27.02.2024, foi pedido à CM de Proença-a-Nova para apresentar "*... documentos/esclarecimentos relacionados com os apoios concedidos à Naturtejo ...*", tendo esta confirmado que "*... o procedimento de despesa adotado foi a atribuição de um apoio financeiro (transferência corrente), cujo fundamento legal se enquadra na alínea o) do n.º 1 do artigo 33 do Anexo I da Lei 75/20133, de 12 de setembro.*". A CM apresentou ainda as correspondentes atas com as deliberações unânimes em causa, bem como as ordens de pagamento, nas quais se pode verificar ter sido o seu presidente quem os autorizou[39/40].

---

[37] Conforme as ordens de pagamento n.º 3953/2018 e 3952/2018, de 19.12.2018, da Câmara Municipal de Proença-a-Nova e recibos n.º 510 e 509 emitidos em 20.12.2018 pela Naturtejo.

[38] Conforme decorre do determinado na alínea a) do n.º 1 do artigo 5.º-A do CCP, o Município de Proença-a-Nova exerce indiretamente, em conjunto com outras entidades adjudicantes, sobre a atividade da Naturtejo, um controlo análogo ao que exerce sobre os seus próprios serviços. É, igualmente, de considerar verificados os demais requisitos das alíneas b) e c), do referido preceito, no sentido de se poder considerar que a contratação entre si e a empresa se encontram excluídos da Parte ii, do dito Código. Assim sendo, se para efeitos de contratação pública considera-se existir entre o município e a empresa a denominada relação «*in house*», que dispensa o primeiro de observar quaisquer exigências procedimentais caso pretenda adjudicar um contrato à segunda (contrato esse que seguirá o regime do artigo 36.º, do RJAEL), por maioria de razão se terá de considerar que a participação indireta do município na empresa, por via da associação, o sujeita às mesmas restrições que impendem sobre esta última, no que concerne à legalidade das transferências financeiras.

[39] A norma legal invocada pelos responsáveis do Município de Proença-a-Nova prevê como competência da CM deliberar sobre "*formas de apoio a entidade e organismos legalmente existentes*". Não obstante, os responsáveis da CM deveriam saber que a entidade apoiada se trata de uma empresa local sobre a qual detêm uma participação (indireta, por via da AMNT), pelo que não é legalmente possível atribuir-lhe quaisquer apoios, nos termos do preceito invocado. O n.º 1 do artigo 36.º do RJAEL proíbe o município de lhe conceder subsídios ao investimento e os subsídios à exploração carecem da celebração prévia do adequado contrato-programa, nos termos dos artigos 47.º e 50.º, do mesmo RJAEL. Acrescendo que as compras públicas a contratar com a mesma empresa se encontram condicionadas pela prescrito no n.º 2 do artigo 36.º do mesmo diploma – ou seja, têm de corresponder a preços de mercado, sendo certo que não foi intenção do município efetuar uma "compra pública", mas, simplesmente, conceder um "apoio".

[40] A CM de Proença-a-Nova apresentou como evidência documental as atas n.º 24, de 03.12.2018 e n.º 25, de 17.12.2018, acrescentando, em resposta ao solicitado, que "*Não existe qualquer informação dos serviços a fundamentar a deliberação, mas somente o pedido da empresa.*"

88. Esta situação seria passível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, na medida em que a realização da despesa foi autorizada e o respetivo pagamento efetuado, sem qualquer título legal capaz de fundamentar e justificar esses atos.

89. Porém, a supra indicada responsabilidade prescreveu. De facto, o procedimento por responsabilidade financeira de natureza sancionatória extingue-se por prescrição no prazo de 5 anos (cf. alínea a) do n.º 2 do artigo 69.º e n.º 1 do artigo 70.º da LOPTC).

90. Este prazo de prescrição conta-se da data da infração, ou não sendo possível determiná-la, desde o último dia da respetiva gerência. O dito prazo suspende-se com a entrada da conta no Tribunal, ou com o início da auditoria e até à audição do responsável, sem poder exceder dois anos (cf. n.ºs 2 e 3 do artigo 70.º da LOPTC).

91. Assim, no caso, desde 31.12.2018 – a data da infração – até à entrada da conta no TdC – em 30.05.2019[41], que determinou a suspensão da contagem do prazo, correram 150 dias[42]. A suspensão poderia ocorrer por um prazo máximo de 2 anos, o que foi atingido em 29.05.2021. Em 30.05.2021 é retomada a contagem por mais 1 675 dias, prescrevendo o procedimento (de 5 anos) em 30.12.2025.

A **Naturtejo** contesta a ilegalidade dos apoios financeiros concedidos, em 2018, pelo Município de Proença-a-Nova, no montante global de 25.731,19€, alegando, em primeiro lugar, que aquele Município não detém diretamente qualquer participação no seu capital social, sendo a AMNT – pessoa coletiva distinta dos municípios que a integram – a entidade titular da participação.

Conclui, por isso, que o Município de Proença-a-Nova não assume a qualidade de entidade pública participante e não se encontra sujeito às limitações previstas no artigo 36.º do RJAEL.

Sustenta ainda que as verbas atribuídas ao Festival da Paisagem EcoNature e ao reforço da oferta turística consubstanciaram patrocínios a atividades de interesse municipal, encontrando habilitação bastante na competência genérica prevista na alínea o) do n.º 1 do artigo 33.º da Lei n.º 75/2013.

[41] Cf. Plataforma de gestão documental do TdC (GDOC).
[42] Entretanto, a VIC abriu em 18.05.2020, irrelevando esta data para a contagem do prazo prescricional por já estar suspenso por via da entrada da conta em 30.05.2019, bem como os períodos de suspensão da contagem da prescrição por via da COVID.

Por fim, rejeita a existência de falta de fundamentação das deliberações municipais, por considerar que estas não se encontravam abrangidas pelo dever de fundamentação previsto no CPA.

As alegações apresentadas não afastam a ilegalidade identificada – cujo procedimento por responsabilidade sancionatória está, contudo, prescrito.

Com efeito, a circunstância de a participação social na **Naturtejo** ser formalmente detida pela AMNT não permite concluir que os municípios que integram aquela associação possam estabelecer relações financeiras diretas com a empresa intermunicipal à margem do regime especialmente instituído pelo RJAEL.

A **Naturtejo** integra o setor empresarial local e é através da AMNT, constituída pelos municípios associados, que sobre ela é exercida a influência pública dominante. Neste contexto, a competência genérica atribuída às câmaras municipais pela alínea o) do n.º 1 do artigo 33.º do RJAL não constitui um regime alternativo de financiamento das empresas locais, nem permite afastar as condições especialmente estabelecidas pelo RJAEL para os fluxos financeiros destinados à respetiva atividade.

Admitir que um município, por apenas participar indiretamente numa empresa local, pudesse conceder-lhe diretamente subsídios à exploração ao abrigo do artigo 33.º do RJAL[43] permitiria criar uma via paralela de financiamento suscetível de contornar as exigências de contratualização, fundamentação, quantificação e controlo que o RJAEL especificamente estabelece para as relações financeiras com as empresas locais.

Assim, mesmo que se entendesse que a CM de Proença-a-Nova não assumia, em sentido societário estrito, a qualidade de entidade pública participante, daí não resultaria a faculdade de subsidiar diretamente a **Naturtejo** ao abrigo de uma habilitação geral. Quando muito, a relação de subsidiação teria de ser estabelecida através da entidade pública participante (AMNT) e nos termos especialmente previstos no RJAEL.

[43] A própria CM de Proença-a-Nova qualificou o procedimento adotado como "atribuição de um apoio financeiro (transferência corrente)", tendo apresentado as respetivas deliberações e ordens de pagamento e informado que não existia informação dos serviços a fundamentá-las, mas apenas os pedidos apresentados pela empresa.

3.2.4. Outros

92. A entidade apresenta o saldo no ativo corrente de 359.476€ na conta de terceiros[44], dos quais 343.475€ respeitam, segundo a CLC de 2018, a *"(...) 3 contratos programa celebrados no passado com a Associação de Municípios Natureza e Tejo. A quantia referida vem revelando indícios de imparidade em razão da sua antiguidade, razão pela qual entendemos que o Ativo corrente e os Resultados transitados se encontram sobrevalorizados naquele montante*."

93. Tendo sido solicitados os documentos contratuais que deram origem ao referido saldo, a entidade não apresentou qualquer evidência de suporte.

94. Por outro lado, o capital social ainda não realizado a 31.12.2018, no valor de 16.450€, não foi justificado pela entidade (desde o momento da sua constituição – 15.01.2004), tendo a CLC registado a ênfase de que "*(...) o capital subscrito não realizado foi compensado na conta de capital subscrito no capital próprio, por se entender ser esta a forma que melhor traduz a apresentação, da dívida dos associados, à face do balanço*". A 31.12.2021 o capital subscrito encontrava-se totalmente registado na conta 513[45].

95. No que diz respeito aos financiamentos obtidos, a **Naturtejo** tem uma conta caucionada, contratada em setembro de 2004[46] com a Caixa Geral de Depósitos, com um limite de 238.000€ a 31.12.2018, tendo sido utilizado o valor de 226.000 e que se encontrava em dívida de curto prazo[47].

3.2.5. A alteração do objeto social da Naturtejo

96. Tal como referido no precedente ponto 1.3, em 2022 a **Naturtejo** introduziu alterações ao seu objeto social, bem como às atribuições e princípios de gestão constantes nos seus estatutos, reformulando-os, com a intenção de enquadrar-se no regime de exceção previsto no n.º 15 do artigo 62.º do RJAEL, evitando assim a obrigação de dissolução prevista para as empresas locais que caiam na alçada do n.º 1 desse preceito legal.[48/49]

---

44 Conta 27811002.
45 Por contrapartida da conta 262 (sócios/associados - quotas não liberadas), que se encontrava saldada.
46 Nesta data, o plafond acordado era de 250.000€, sendo remunerada à taxa Euribor a 6 meses, acrescido de um spread de 1,25%, prorrogável de 6 em 6 meses.
47 De acordo com o mapa de responsabilidades de crédito e o balanço da entidade a 31.12.2018.
48 Esse n.º 15 do artigo 62.º do RJAEL isenta da obrigação de dissolução as "*... empresas locais que exercem, a título principal, as atividades de gestão de equipamentos e prestação de serviços na área da cultura, da educação, da ação social, do desporto e da ciência, inovação e tecnologia.*"
49 Com efeito, constatou-se que se encontrava em discussão com a Secretaria de Estado das Autarquias Locais uma clarificação do enquadramento da Naturtejo na exceção prevista no n.º 15 do artigo 62.º do RJAEL, por acolhimento do

97. Na realidade, o objeto social inicial da **Naturtejo** não se encaixava na exceção prevista naquele preceito legal, porquanto a atividade principal da empresa correspondia à " *... promoção e valorização turísticas dos municípios que dela fazem parte ... tendo em conta o seu património histórico, cultural e natural*", estando quase todas as suas atribuições voltadas, essencialmente, para o turismo e natureza.

98. Elucidativo dessa constatação é também o considerando do contrato-programa que se citou no **ponto 3.2.3.1**, segundo o qual o seu objeto "*... enquadra a promoção do desenvolvimento sustentado assente no Turismo de Natureza como o seu principal desígnio.*".

99. Conforme esse objeto inicial, ainda que se pudesse considerar que a empresa prosseguia atividades, acessoriamente, nas áreas da cultura, ciência e educação, certo é que as não exerceria "*a título principal*", como é requisito do texto legal.[50]

> Nas alegações remetidas, a **Naturtejo** contestou o entendimento do Relato de que não se encontrava abrangida pela exceção prevista no n.º 15 do artigo 62.º do RJAEL, sustentando que sempre desenvolveu, a título principal, atividades nas áreas da cultura, da educação e da ciência, inovação e tecnologia e que a alteração estatutária efetuada em 2022 não visou modificar substancialmente a atividade da empresa, mas apenas fazer corresponder o respetivo texto estatutário à realidade que, segundo alega, desde há muito caracterizava a sua atuação.
>
> Para demonstrar essa realidade, enuncia diversas iniciativas desenvolvidas desde a criação do Geopark Naturtejo, relacionadas, designadamente, com a investigação e inventariação do património geológico, atividades educativas dirigidas à população escolar, projetos científicos

princípio de que a entidade presta serviços nas áreas da cultura, ciência e educação, não ficando, por isso, sujeita aos requisitos do n.º 1 do mencionado artigo, que levariam à obrigação de dissolução

[50] As incumbências estatutárias constantes do artigo 5.º, dos seus estatutos, incluem estudos sobre as potencialidades turísticas e divulgação do património natural, histórico e cultural dos vários municípios que a integram, assim como a promoção e apoio de publicação de edições de carácter divulgativo e promocional aos visitantes, animação turística mediante a organização e cooperação em atividades recreativas, culturais e desportivas, incentivando o turismo ecológico, rural de habitação e recreio e organizando feiras e outros tipos de divulgação de atividades. Inclui ainda, o apoio à fixação de unidades hoteleiras, parques de campismo e outros de interesse turístico, nos municípios que integram a Naturtejo. A estas foram aditadas, recentemente, as seguintes atribuições: (i) proceder a uma avaliação científica contínua do seu património geológico; (ii) desenvolver atividades de âmbito educativo, como percursos, com conteúdos dirigidos ao público em idade escolar e (iii) elaboração de produtos turísticos compósitos que incluam os agentes económicos do território visando a sua comercialização por terceiros. Também o artigo 19.º dos estatutos, sob o título "Princípios de Gestão", mereceu uma alteração, passando a conter a expressão "cultural" a par de "local", tendo ficado com o seguinte conteúdo "*A gestão da Empresa deve articular-se com os objetivos prosseguidos pelos Municípios, visando a promoção do desenvolvimento cultural e local e assegurando a sua viabilidade económica e equilíbrio financeiro*".
Estas alterações, de alguma maneira forçadas e artificiais (desconhece-se em que possa consistir, concretamente, o "desenvolvimento cultural" no seio desta empresa, parecendo que não é mais do que a substituição da palavra "regional" pela palavra "cultural"), visaram, unicamente, e como melhor se afirma no texto, que a empresa pudesse ser enquadrada num regime legal de exceção, isentando-a da obrigação de dissolução que sobre ela impende há vários anos.

nacionais e internacionais, formação, conservação e valorização do património natural e cultural, bem como projetos mais recentes na área cultural.

A **Naturtejo** sustenta ainda que a expressão "a título principal", utilizada no n.º 15 do artigo 62.º do RJAEL, não significa que as atividades aí contempladas tenham de ser exercidas em exclusivo, nem que devam representar a componente economicamente mais significativa da atividade da empresa.

Acrescenta que, não exercendo nenhuma das demais atividades enumeradas no artigo 45.º do RJAEL, toda a sua atividade se reconduziria à respetiva alínea a), relativa à gestão de equipamentos e prestação de serviços nas áreas da educação, cultura e outras aí previstas.

Considera, por fim, que as atividades de promoção turística desenvolvidas em torno do Geopark são meramente instrumentais relativamente à finalidade principal de conservação, estudo, valorização e divulgação do património natural e cultural, invocando em apoio dessa qualificação o reconhecimento da UNESCO, financiamentos obtidos para projetos culturais e um parecer jurídico emitido em 2021.

A **Naturtejo** alega, assim, que sempre se encontrou abrangida pelo n.º 15 do artigo 62.º e que nunca recaiu sobre a entidade pública participante o dever de promover a sua dissolução com fundamento nas situações económico-financeiras previstas no n.º 1 do mesmo artigo.

As alegações apresentadas permitem reconhecer e densificar a existência de uma componente científica, educativa e cultural na atividade desenvolvida pela **Naturtejo**, inclusive em período anterior à alteração estatutária de 2022. Tal circunstância não é, porém, suficiente para demonstrar que essas atividades antes da alteração de 2022 eram exercidas "a título principal", como exige o n.º 15 do artigo 62.º do RJAEL.

Parece também incontornável a circunstância do objeto social e das atribuições da **Naturtejo**, no ano de 2018 se centrarem na promoção turística dos municípios que dela fazem parte, conforme os artigos 4º e 5º dos Estatutos. Ou seja, teria um objeto social muito mais restrito do que as atividades e iniciativas que alega terem ocorrido de 2003 até à atualidade.

A **Naturtejo**, com o objeto social e atribuições definidas no respetivo Estatuto em 2018 (que não adequou ao RJAEL, nomeadamente ao artigo 45º quanto ao objeto social a prosseguir[51]), não

[51] Importa salientar que, nos termos do nº 2 do artigo 11º do Código das Sociedades Comerciais, "*Como objecto da sociedade devem ser indicadas no contrato as actividades que os sócios propõem que a sociedade venha a exercer*".

parece enquadrar-se na exceção prevista no nº 15 do artigo 62º do RJAEL, porquanto não tem como principal escopo "*as atividades de gestão de equipamentos e prestação de serviços na área da cultura, da educação, da habitação social, da ação social, do desporto e da ciência, inovação e tecnologia, nem às empresas que exercem atividades nas áreas da silvicultura e cinegética*", ainda que acessoriamente as possa ter desenvolvido.

Embora "a título principal" não signifique "a título exclusivo", nem deva ser determinado unicamente em função do peso das receitas geradas por cada atividade, pressupõe que as atividades abrangidas pela exceção constituam o escopo funcional predominante e caracterizador da empresa, e não uma dimensão complementar, instrumental ou acessória da atividade por ela prosseguida.

Não se acompanha, por isso, a afirmação constante do contraditório de que seria "indubitável que toda a atividade da **Naturtejo** se subsume à alínea a) do artigo 45.º do RJAEL". O argumento parte, desde logo, da premissa de que toda a atividade da empresa deve necessariamente ser reconduzida ao catálogo das empresas locais de gestão de serviços de interesse geral previsto naquele artigo, quando o RJAEL contempla igualmente empresas de promoção do desenvolvimento local e regional e quando os próprios estatutos e o contrato-programa vigentes no período analisado colocavam a promoção turística e o desenvolvimento do território no centro da missão da **Naturtejo**.

Não obstante, aceitam-se as invocações e demonstrações feitas pela **Naturtejo** em sede de contraditório de que as alterações aos Estatutos introduzidas em 2022 visaram adequar o seu objeto à atividade que foi sendo alargada e desenvolvida por aquela empresa e, nessa mesma medida, às imposições do RJAEL. Por conseguinte, alterou-se este Relatório em conformidade com o que foi alegado e demonstrado em contraditório pela **Naturtejo**.

3.2.6. Adequação dos estatutos da entidade ao RJAEL

100. Apesar de ter sido advertida pelo Fiscal Único no âmbito dos relatórios e pareceres deste, emitidos entre 2017 e 2022, a **Naturtejo** tem vindo a ignorar a obrigatoriedade de adequação dos seus estatutos ao RJAEL. Com efeito, uma simples consulta dos artigos mencionados em seguida, a título meramente exemplificativo, permite concluir pela desadequação e eventual ilegalidade das suas previsões:

Quadro 2 – Desadequação dos estatutos da **Naturtejo** ao RJAEL

Artigo dos estatutos	Conteúdo	Observação
1.º, n.º 1	"*A empresa adota a forma de empresa intermunicipal de capitais maioritariamente públicos …*"	Incompatibilidade com as formas descritas na atual RJAEL.
2.º	"*A Naturtejo rege-se pela Lei das Empresas Municipais, Intermunicipais e Regionais …*"	A designação empregue ainda corresponde à anterior Lei n.º 58/98, de 18.08, não havendo total adequação à nova lei.
8.º, n.º 1, alínea e)	"*Compete à Assembleia Geral: e) Deliberar sobre … aumentos de capital;*"	Trata-se de uma previsão do artigo 20.º, n.º 1, alínea e), da Lei n.º 58/98, de 18.08, sendo incompatível com o atual RJAEL da Lei n.º 50/2012, de 31.08.
16.º	"*O Fiscal Único será designado pela Assembleia Geral*"	Corresponde ao artigo 22.º, da antiga Lei n.º 58/98, de 18.08, sendo que o artigo 26.º, n.º 3, do RJAEL, prescreve que "*Compete ao órgão deliberativo da entidade pública participante designar o fiscal único da empresa local, sob proposta do órgão executivo.*" Esta formulação não é totalmente adequada à nova lei.
28.º, n.º 1, alínea e)	Previsão de uma "*Relação das participações no capital de sociedades*", no âmbito da prestação de contas	O atual RJAEL proíbe a participação das empresas locais no capital de sociedades, sendo a norma estatutária incompatível com a atual RJAEL.

101. Confirmando-se a efetiva desadequação dos estatutos da empresa, a AMNT, enquanto entidade pública participante, encontrava-se, desde 01.03.2013, nos termos dos n.os 1 e 2 do artigo 70.º do RJAEL, obrigada a promover a sua dissolução ou a proceder à alienação integral da respetiva participação social

102. Tendo sido instada a indicar, por ofício de 27.02.2024, quais as diligências desenvolvidas para cumprir essa obrigação legal, a AMNT não respondeu, tendo simplesmente remetido os Estatutos da **Naturtejo** que enquadram *"a Naturtejo no regime de exceção do artigo 62.º da Lei 50/2012"*.

103. Ora, a alteração aos estatutos, datada de 07.02.2022, já anteriormente mencionada, incide exclusivamente sobre os artigos 4.º ("*Objeto*"), 5.º ("*Atribuições*") e 19.º ("*Princípios de gestão*"), precisamente os preceitos suscetíveis de favorecer o enquadramento da empresa na exceção prevista no n.º 15 do artigo 62.º do RJAEL.

104. Tal orientação parece evidenciar uma preocupação predominante com essa compatibilização, sem que tenha existido, em paralelo, um efetivo esforço de adequação global dos estatutos ao regime legal introduzido em 2012, mantendo-se, aliás, várias desconformidades no restante clausulado do documento, como acima referido.

105. Parece ficar evidente que a AMNT não cumpriu a obrigação legal de adequação estatutária da **Naturtejo**, tendo-se preocupado somente em enquadrar a empresa na exceção que lhe permitiria contornar a obrigação de dissolução.

106. O incumprimento da obrigação de adequação dos estatutos ao RJAEL, ou de dissolução da empresa em caso de não adequação (ou, em alternativa, de alienação integral da participação), que persistiu durante mais de 11 anos (desde 01.03.2013 até ao presente), sendo objeto de repetida advertência por parte do Fiscal Único, representa uma omissão grave de um dever legal básico que impende sobre a EPP relativamente à gestão do seu ativo que é a **Naturtejo**.

Em contraditório, a **Naturtejo** informou *"que se encontra em curso o processo tendente à regularização do seu texto estatutário, prevendo-se que seja concluído até setembro"*, reconhecendo que o respetivo texto estatutário permaneceu desatualizado face à Lei n.º 50/2012.

Alegou, todavia, que a empresa sempre se regeu pelas disposições legais imperativas do RJAEL, que estas prevalecem sobre eventuais cláusulas estatutárias incompatíveis, que a desatualização não afetou o controlo público nem a estabilidade financeira da empresa e que se encontra atualmente em curso o correspondente processo de regularização. Sustenta ainda que a dissolução constituiria uma consequência excessiva e questiona a aplicação do artigo 158.º-A do Código Civil à situação identificada.

Estas alegações não afastam o incumprimento do n.º 1 do artigo 70.º do RJAEL. A prevalência das normas legais imperativas sobre disposições estatutárias incompatíveis não equivale ao cumprimento da obrigação autónoma, expressamente estabelecida pelo legislador, de adequar os estatutos das entidades constituídas ao abrigo da legislação anterior no prazo de seis meses após a entrada em vigor do novo regime – se a prevalência automática da lei fosse suficiente para esse efeito, a obrigação específica de adaptação prevista no n.º 1 do artigo 70.º ficaria destituída de conteúdo útil.

A circunstância de se encontrar atualmente em curso a regularização estatutária é relevante para a apreciação das consequências a extrair no momento presente e, designadamente, no âmbito de um eventual procedimento de dissolução, mas não elimina retrospetivamente o incumprimento de uma obrigação que deveria ter sido satisfeita até 01.03.2013 e que permaneceu por cumprir durante vários anos.

Já com as alterações ao objeto social ocorridas em 2022 e levando em consideração a atividade que diz exercer e os projetos em que se encontra envolvida, tudo aponta para que a **Naturtejo** se possa colocar a coberto da referida exceção e, como tal, fique não sujeita à obrigação de deliberação de dissolução prevista no nº 1 do artigo 62º do RJAEL.

3.2.7. Inexistência de Procedimentos de Controlo Interno

107. A **Naturtejo** não dispõe de norma de controlo interno nem evidenciou a existência de procedimentos formalizados de controlo interno suscetíveis de demonstrar o cumprimento do disposto no n.º 3 do artigo 39.º do RJAEL, o qual impõe a adoção de mecanismos adequados a assegurar a fiabilidade das contas e da demais informação financeira. A inexistência dessa formalização constitui, por si só, um indício relevante de fragilidade do sistema de controlo interno instituído.

108. Questionada sobre esta matéria, foi respondido que "*a estrutura simplificada (...), não [tornou], até ao momento, indispensável a formalização dos procedimentos de controlo interno tendo sido suficientes os procedimentos normalizados e rotineiros observados e apropriados à sua natureza e dimensão*"[52].

109. Ora, a própria resposta da entidade acaba por revelar a inexistência de um sistema de controlo interno formalmente estruturado e adequadamente documentado, assente em princípios, regras e procedimentos previamente definidos. Tal circunstância, conjugada com a não disponibilização da informação solicitada pelo TdC no âmbito da presente verificação, com as reservas e ênfases constantes das CLC e ainda com as irregularidades evidenciadas no presente subponto, evidencia fragilidades relevantes ao nível do controlo interno, suscetíveis de comprometer a fiabilidade do relato financeiro da entidade. A ausência de mecanismos de controlo interno formalizados e adequadamente suportados não se mostra compatível com as exigências de rigor, transparência e *accountability* inerentes à gestão de recursos públicos, especialmente no contexto de uma entidade integrada no setor empresarial local, à qual se impõem particulares deveres de controlo, regularidade financeira e prestação de contas.

Em sede de contraditório a **Naturtejo** confirmou que não dispõe de norma de controlo interno formalmente aprovada, situação que resultou da convicção de que os procedimentos internos então adotados eram adequados à natureza e dimensão da entidade, tendo acrescentado que

[52] Email recebido a 18.11.2020.

irá regularizar a situação, submetendo a proposta de norma de controlo interno à próxima Assembleia Geral para aprovação.

3.2.8. Demonstração Numérica

110. A análise e conferência da conta foram feitas tendo presente o disposto no n.º 2 do artigo 53.º da LOPTC, e na alínea a) do n.º 2 do artigo 128.º do Regulamento do Tribunal de Contas.

111. A demonstração numérica das operações patrimoniais do exercício de 2018, e tendo em conta a limitação identificada nos **pontos 2.1.1. e 2.2.1.**, é a que seguir se apresenta:

Quadro 3 - Situação patrimonial

(em euros)

DESCRIÇÃO	ATIVO		CAPITAL PRÓPRIO E PASSIVO	
Saldo a 01.01	818 227		818 227	
Movimentos a adicionar	227 346		253 413	
Total	**Débito**	**1 045 573**	**Crédito**	**1 071 640**
Movimentos a subtrair	15 364		41 431	
Saldo a 31.12	1 030 209		1 030 209	
Total	**Crédito**	**1 045 573**	**Débito**	**1 071 640**

Fonte: Balanço.

112. Não foi possível efetuar a demonstração numérica das operações dos fluxos de caixa, uma vez que o regime do SNC simplificado dispensa a sua apresentação.

113. Tendo por base o Balanço e a Demonstração de Resultados, e à luz da limitação identificada nos **pontos 2.1.1. e 2.2.1.**, evidenciam-se os rácios económico-financeiros para efeitos de verificação dos requisitos previstos no n.º 1 do artigo 62.º do RJAEL e do artigo 35.º do CSC:

Quadro 4 - Rácios económico-financeiros

Indicador	Referência	2016	2017	2018	2019	2020	2021*	2022*
1. Vendas e prestações de Serviço/Gastos totais	>= 50%	7%	7%	6%	16%	11%	0%	1%
2. Subsídios à exploração (EPP)/Receitas totais	<= 50%	62%	70%	36%	n.i.	79%	72%	85%
3. RO (deduzido do valor das amortizações e depreciações)	>= 0	25 164	34 134	20 897	99 346	54 672	72 374	55 161
4. Resultado líquido do exercício	>= 0	4 533	13 075	1 061	81 117	35 873	53 232	34 415
5. Capital social/Capital próprio	>= 50%	21%	21%	21%	15%	18%	22%	25%

Indicador	Referência	2016	2017	2018	2019	2020	2021*	2022*

Fonte: Demonstrações financeiras 2016-2022 e informação disponibilizada pela entidade através de correio eletrónico de 23.12.2022.
* Prestação de contas apresentada e aprovada em SNC-AP.

114. De salientar que, pesem embora os resultados positivos evidenciados, os mesmos se encontram sobrevalorizados nos aspetos demonstrados nas reservas apresentadas pelo Fiscal Único nas CLC (**ponto 2.2.9.**), sendo que, a 31.12.2018, a entidade apresenta resultados transitados negativos de 939 mil €, para além da incerteza sobre a materialidade dos desvios, gerada pela insuficiente informação financeira e económica resultante da indevida aplicação do regime SNC simplificado.

115. A situação económico-financeira da entidade evidencia, entre 01.01.2016 e 31.12.2018, as condições previstas na alínea a) do n.º 1 do artigo 62.º do RJAEL – as vendas e prestações de serviços durante os últimos três anos não cobrem, pelo menos, 50% dos gastos totais dos respetivos exercícios. Acresce, o preenchimento do requisito previsto também na alínea b) do referido preceito legal – verificação nos últimos três anos de que o peso contributivo dos subsídios à exploração atribuídos pela entidade pública participante é superior a 50% das suas receitas[53].

116. Pela verificação dessas situações, até 20.11.2019[54] a empresa deveria ter sido objeto de uma deliberação de promoção do procedimento de dissolução por parte da AMNT. Ou, em alternativa, em igual prazo, deveria a mesma ter sido alienada integralmente, integrada em serviços municipalizados, fundida em outra empresa, ou internalizada a sua atividade, tudo nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 62.º e artigos 63.º a 65.º, do RJAEL[55].

117. Este facto seria passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória por aplicação do artigo 65.º, n.º 1 alínea d) da LOPTC, a efetivar sobre os responsáveis da AMNT, e sancionável com multa, nos termos do n.º 2 do mesmo artigo, com o valor máximo de 25 UC (2.550,00€) e o valor máximo de 180 UC (18.360,00€).

118. O mapa mostra, igualmente, que se encontra perdida, pelo menos desde 2016, mais de metade do capital social, razão pela qual a empresa caiu na alçada da previsão no artigo 35.º, do CSC. Esta

[53] Tendo as contas dos exercícios de 2021 e 2022 sido já no regime contabilístico geral do SNC-AP.
[54] Em 20.05.2019 foram aprovadas as contas de 2018 da Naturtejo (Cf. Plataforma de gestão documental do TdC, GDOC) pelo que em 20.11.2019 terminaria o prazo para a tomada da deliberação a que se reporta o nº 1 do artigo 62º do RJAEL, começando em 21.11.2019 a contagem do prazo de prescrição de 5 anos, sujeita aos factos suspensivos ocorridos nas seguintes datas: (i) 09.03.2020 (COVID – até 17.05.2010) e (ii) 18.05.2020 (início da VIC – 2 anos, até 17.05.2022); retomando-se em 18.05.2022 a contagem do prazo prescricional por mais 4 anos e 256 dias (onde estão já descontados 109 dias decorridos entre 21.11.2019 e 08.03.2020 e de forma a perfazer 5 anos), este decorrerá até 28.01.2027.
[55] Sobre esta questão, a AMNT foi instada a indicar as "... eventuais diligências tomadas ...", tendo respondido que "*Em anexo mapa de Evolução da situação financeira de 2015, 2016, 2017 e 2018 onde se constata que a Naturtejo não apresenta tem receitas próprias suficientes para os gastos totais dos respetivos exercícios.*"

situação, que permanece até, pelo menos, 31.12.2022, teria exigido por parte dos responsáveis pela gestão a convocação imediata da assembleia geral *"... a fim de nela se informar os sócios da situação e de estes tomarem as medidas julgadas convenientes."*. As medidas apontadas pela lei consistem na dissolução da sociedade, redução do capital ou realização de entradas para reforço do mesmo, sendo que esta última possibilidade não é admissível no âmbito de uma empresa local (cf. n.º 1 do artigo 36.º do RJAEL)[56].

119. Resulta, assim, da conjugação do n.º 1 do artigo 62.º do RJAEL com o artigo 35.º do CSC que a **Naturtejo** pelo menos até 2019 se encontrava em situação legalmente suscetível de dissolução.

Em sede de contraditório, a **Naturtejo** contesta a recomendação formulada no Relato quanto à sua dissolução, invocando, subsidiariamente à aplicação da exceção prevista no n.º 15 do artigo 62.º do RJAEL, a evolução entretanto verificada na situação institucional, patrimonial e financeira da empresa.

Salienta, designadamente, o reforço dos recursos humanos especializados, o crescimento dos capitais próprios, a eliminação do financiamento bancário, a melhoria dos resultados e a relevância dos projetos atualmente desenvolvidos, sustentando que a dissolução constituiria uma medida desnecessária e excessiva face a outras soluções suscetíveis de regularizar as situações identificadas, como a redução do capital social e a adequação dos estatutos.

Invoca, para o efeito, o princípio da proporcionalidade, nas suas vertentes de adequação, necessidade e razoabilidade, bem como o princípio do aproveitamento das sociedades comerciais.

As alegações apresentadas não afastam, contudo, a verificação, no período relevante, da situação prevista na alínea a) do n.º 1 do artigo 62.º do RJAEL.

Com efeito, entre 2016 e 2018 as vendas e prestações de serviços da **Naturtejo** cobriram apenas 7%, 7% e 6% dos gastos totais dos respetivos exercícios, verificando-se, em três anos consecutivos, o pressuposto objetivo estabelecido naquela disposição.

Sem prejuízo da apreciação da exceção prevista no n.º 15 do mesmo artigo, tal circunstância fazia nascer para a entidade pública participante o dever de, no prazo de seis meses, promover

[56] Tendo sido oficiada a AMNT, em 27.02.2024, para identificar as eventuais diligências tomadas, considerando o facto de se encontrar na alçada do artigo 35.º, do CSC, a mesma somente indicou que os esclarecimentos seriam "*A enviar posteriormente*", nada mais tendo dito sobre a matéria.

a deliberação legalmente exigida, não prejudicando o RJAEL a adoção, no mesmo prazo, das soluções alternativas previstas nos artigos 63.º a 65.º.

Já a perda de metade do capital social deve ser apreciada autonomamente e merece nesta sede de Relatório uma precisão jurídica.

O artigo 35.º do CSC não estabelece uma causa necessária de dissolução, antes impondo aos administradores, quando o capital próprio seja igual ou inferior a metade do capital social, o dever de promover prontamente a convocação da assembleia geral para que os sócios sejam informados e apreciem as medidas que entendam adequadas, entre as quais a dissolução, a redução do capital e a realização de entradas para reforço da sua cobertura[57]. Ora, tal não foi diligenciado.

Por outras palavras, existia um problema que vinha de trás e se arrastava de ano para ano, e a ANMT, conhecedora da situação pela aprovação anual das contas, nada fez, tendo omitido o dever de convocação da assembleia geral, para os efeitos previstos no artigo 35º do CSC.

Mais se indique, que tendo sido consultada a última conta prestada ao TdC (relativa a 2025), constatou-se que o capital social, no montante de 1.195m€, se encontrava perdido em mais de 65,8%, dado que os capitais próprios representavam apenas 408,3m€.

Deste modo, o supra indicado dever de convocação de uma Assembleia Geral mantém-se atual.

Nestes termos, a evolução positiva posteriormente registada pela **Naturtejo** não é irrelevante, mas não elimina retrospetivamente os deveres legais constituídos no período em que se verificaram os respetivos pressupostos.

Sem prejuízo das situações de incumprimento verificadas no período analisado, as circunstâncias supervenientes alegadas pela **Naturtejo**, designadamente a melhoria da situação patrimonial e financeira, o reforço dos recursos técnicos, a progressiva redução das reservas formuladas nas Certificações Legais de Contas e as diligências em curso para regularização dos instrumentos de gestão previsional, dos mecanismos de controlo interno e prevenção de riscos, do referencial contabilístico e dos estatutos, evidenciam uma evolução relevante face à realidade que fundamentou o Relato, que foi alterado em conformidade.

[57] Consequentemente, não se considera que a aplicação conjugada do artigo 62.º do RJAEL e do artigo 35.º do CSC determine, por si só, a dissolução automática da Naturtejo. Resulta, antes, que, no período analisado, coexistiam uma causa legal de deliberação obrigatória nos termos do artigo 62.º, n.º 1, alínea a), e uma situação de perda de metade do capital social que determinava o cumprimento dos deveres previstos no artigo 35.º do CSC.

Nessa medida, e considerando que a recomendação de dissolução se destina a produzir efeitos no presente, a manutenção de uma proposta formulada essencialmente com base em circunstâncias reportadas a 2018 poderá revelar-se desatualizada ou desadequada à situação atual da empresa, justificando a sua reponderação à luz dos princípios da atualidade, adequação e proporcionalidade da atuação de controlo. Haverá agora que ponderar as reais atividades desenvolvidas pela Naturtejo a título principal, a preconizada alteração dos seus estatutos e a eventual inclusão da empresa na exceção prevista no n.º 15 do artigo 62.º do RJAEL, atendendo ao valor do atual dos capitais próprios.

120. No que concerne a uma eventual responsabilidade financeira sancionatória relativamente aos responsáveis da AMNT por, em 2019, não terem dado cumprimento ao estatuído nos n.ºs 1 e 2 do artigo 62.º e artigos 63.º a 65.º, do RJAEL, pode referir-se que, ponderados os elementos trazidos ao contraditório e o circunstancialismo em que ocorreram as situações identificadas, considera-se que as faltas em causa apenas poderiam ser imputadas aos respetivos responsáveis a título de negligência.

121. Não tendo sido anteriormente formuladas recomendações à entidade sobre estas matérias, nem efetuados juízos de censura aos responsáveis relativamente às mesmas práticas, mostram-se reunidos os pressupostos previstos no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC para a relevação da correspondente responsabilidade financeira sancionatória, não se justificando, nessa medida, prosseguir no sentido da sua efetivação.

3.2.9. Certificação Legal de Contas / Relatório e Parecer do Fiscal Único

122. Nos termos do n.º 6 do artigo 25.º do RJAEL, a **Naturtejo** apresentou os seguintes pareceres elaborados pelo Fiscal Único:

- ✓ Relatório e Parecer do Fiscal Único[58], emitido por [redacted], Revisor Oficial de Contas n.º 851, em 10.05.2019, tendo dado o seu parecer favorável sobre o balanço, a demonstração de resultados por natureza, a informação complementar e a proposta de aplicação de resultados do exercício de 2018;

[58] Conforme disposto da alínea g) do n.º 1 do artigo 420.º, do CSC, por remissão do n.º 1 do artigo 25.º da Lei n.º 50/2012.

- ✓ Certificação Legal de Contas (CLC)[59], relativa às demonstrações financeiras de 01.01.2018 a 31.12.2018, emitida pelo ROC suprarreferido, em 10.05.2019, com opinião modificada (com reservas). Inclui ainda ênfases e incerteza material quanto à continuidade.

123. Considerando as matérias constantes da CLC, elaborou-se o seguinte quadro:

Quadro 5 – Certificação Legal de Contas 2016-2021

	CLC						
Reservas[1]	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021***	**2022***
1. A rubrica "Outros ativos correntes" inclui o montante de 343.475€[2] relativo a 3 contratos programa celebrados com a AMNT, revelando indícios de imparidade. Entende-se que o ativo corrente e resultados transitados se encontram sobrevalorizados nesse montante.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2. A rubrica "Subsídios à exploração" inclui 155.444€ relativos a apoio financeiro a despesa realizada em 2018, que deverá ser incluída em candidatura a apresentar em 2019, não se encontrando reunidas as condições para o seu reconhecimento. A rubrica outros ativos correntes e RAI estão sobrevalorizados nesse montante.	---	---	✓	---	---	---	---
3. O ativo não corrente inclui um conjunto de ativos intangíveis que não cumprem os critérios de reconhecimento como ativos, encontrando-se o ativo não corrente e resultados transitados sobrevalorizados em 16.072€ e 31.436€ e o RAI em 15.364€.	✓	✓	✓	---	---	---	---
Ênfases[3]							
1.Reconhecimento de subsídios à exploração no montante de 175.000€[4], registados à luz do contrato programa celebrado em 2016 com a AMNT e renovado em 2018. Contudo, a análise não permitiu concluir que o mesmo cumpre os requisitos obrigatórios dos artigos 47.º e 50.º, da Lei nº. 50/2012, de 31.12.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2.O artigo 40.º, da referida Lei, impõe aos associados a obrigação de realizar uma transferência financeira em montante que permita o equilíbrio das contas.	✓	✓	✓	---	---	---	---
3. De acordo com o n.º 8, da informação complementar, o capital subscrito não realizado foi compensado na conta capital subscrito no capital próprio.	✓	✓	✓	✓	✓	---	---

59 Conforme disposto na alínea k) do n.º 6 do artigo 25.º da Lei n.º 50/2012.

[1] A partir de 2020 a entidade estava obrigada a aplicar o SNC-AP, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11.09. Contudo, as demonstrações financeiras foram apresentadas e aprovadas com a Norma Contabilística para Microentidades.

[2] Atualizado para 454.075€ em 2020, para 470.344€ em 2021 e para 470.478€ em 2022.

[3] Com a adoção do SNC-AP pela entidade a partir de 01.01.2021, as demonstrações financeiras em 31.12.2020 anteriormente apresentadas de acordo com a Norma Contabilística para as Microentidades não são comparáveis com as demonstrações financeiras a 31.12.2021.

[4] Atualizado para 150.000€ em 2020 e para 125.000 em 2021 e 2022.

	CLC						
Reservas[1]	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021***	**2022***
Incerteza material quanto à continuidade[5]							
1. Apresenta resultados transitados negativos avultados e situação financeira desequilibrada, encontrando-se numa situação de perda de metade do capital social (artigo 35.º do CSC).	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2. Foram apresentados, à Inspeção Geral de Finanças e à Secretaria de Estado das Autarquias Locais, os motivos que, no entendimento da **Naturtejo**, atendendo à atividade desenvolvida, a excluem do regime disposto no artigo 62.º, da Lei n.º 50/2012, de 31.08[6].	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

* Prestação de contas apresentada e aprovada em SNC-AP.

124. Entre 2016 e 2018 o Fiscal Único emitiu CLC com reservas e ênfases que se verificaram recorrentes, mantendo-se, inclusivamente, algumas delas até à prestação de contas dos exercícios de 2021 e 2022, já realizadas em SNC-AP – regime geral. Questionada a entidade sobre os procedimentos adotados no sentido de ultrapassar as reservas constantes nas CLC, nada foi respondido.

125. Não foi apresentado o Parecer Prévio do Fiscal Único sobre os instrumentos de gestão previsional - conforme disposto na alínea j) do n.º 6 do artigo 25.º do RJAEL – visto que esses documentos não têm sido elaborados pela Administração da empresa.

126. De igual modo, não foi remetido, quando solicitado, o Relatório do Fiscal Único sobre a informação financeira semestral, conforme previsto na alínea h) do n.º 6 do artigo 25.º do mencionado RJAEL.

4. CONCLUSÕES

127. Em função da análise efetuada, tendo em conta as matérias enunciadas, destacam-se as seguintes conclusões:

Quadro 6 – Conclusões

Ponto do relatório	Conclusão
3.1.1.	A **Naturtejo** não prestou diversos esclarecimentos solicitados nem remeteu documentação requerida, tendo os serviços da entidade revelado um nível de colaboração insuficiente, circunstâncias que constituíram um constrangimento acrescido ao desenvolvimento dos trabalhos de verificação interna da conta.
3.1.2.	A **Naturtejo** não procedeu à divulgação de grande parte da informação no respetivo sítio da Internet, em incumprimento das obrigações legais aplicáveis. Foi igualmente constatada a inexistência de relatórios de boas práticas de governo societário, bem como de planos e

[5] No ano de 2020 foram ainda considerados os impactos negativos decorrentes do COVID-19, cuja quantificação não era, à data, ainda passível de quantificação.
[6] Decorrente ainda das alterações estatutárias deliberadas em 2022 quanto ao objeto social.

Ponto do relatório	Conclusão
	relatórios relativos à prevenção dos riscos de corrupção. Esta situação foi sucessivamente assinalada pelo Fiscal Único, pelo menos, nas CLC referentes aos exercícios de 2016 a 2019, sem que os responsáveis da empresa tenham promovido alterações relevantes ao quadro identificado. Em sede de contraditório a **Naturtejo** indica já ter iniciado as diligências necessárias a corrigir, para futuro, esta situação.
3.2.1.	A **Naturtejo** elaborou as contas de 2018 ao abrigo do regime especial simplificado das normas e informações contabilísticas aplicáveis às microentidades, quando teria de adotar o regime geral do SNC, facto que, limitou a recolha de evidências suficientes e apropriadas.
3.2.2.	A **Naturtejo** não apresentou a evidência da elaboração dos documentos de gestão previsional para o exercício de 2018, designadamente, o plano de atividades anual e plurianual, o plano de investimento anual e plurianual e o orçamento anual, não os tendo, igualmente, enviado aos órgãos executivo e deliberativo da EPP. Em sede de contraditório a **Naturtejo** indica já ter iniciado as diligências necessárias a corrigir, para futuro, esta situação.
3.2.3.1.	A **Naturtejo** e a AMNT celebraram, em 29.02.2016, um contrato-programa com o valor de 1.400.000€, com efeitos retroativos a 2014, por via do qual o município transferiu para a empresa, entre 2016 e 2018, pelo menos, o valor de 701.420€. Este contrato seria ilegal, quer porque o artigo 47.º, do RJAEL impede a eficácia retroativa, quer porque não foram cumpridos os requisitos impostos por este mesmo artigo 47.º. O referido contrato convalidou-se por não impugnado judicialmente no prazo legal. De igual forma, alegando uma segunda renovação do contrato, que não está prevista no seu texto, o município transferiu, no ano 2022, 125.000€, transferência essa que é ilegal, por carecer de título válido.
3.2.3.2.	O Município de Proença-a-Nova transferiu para a **Naturtejo** subsídios à exploração no valor total de 25.731,19€, sem evidência de qualquer contrato-programa, incumprindo-se o estabelecido pelo artigo 47.º do RJAEL.
3.2.5.	Os estatutos iniciais da **Naturtejo**, designadamente ao nível do seu objeto social, não permitiam enquadrar a entidade na exceção prevista no n.º 15 do artigo 62.º do RJAEL, a que acresce o facto de a atividade principal efetivamente desenvolvida pela empresa até 2018, não se mostrar compaginável com os termos e pressupostos dessa exceção legal.
3.2.6.	A **Naturtejo** não adequou, até ao momento presente, os seus estatutos ao RJAEL, nos termos do n.º 1 do artigo 70.º desse diploma, o que deveria ter sido feito no prazo de seis meses contados da sua entrada em vigor, ou seja, até 01.03.2013. Em sede de contraditório a **Naturtejo** indica já ter iniciado as diligências necessárias a corrigir, para futuro, esta situação.
3.2.7.	A entidade não dispõe de norma de controlo interno nem evidenciou a existência de procedimentos formalizados de controlo interno suscetíveis de demonstrar o cumprimento do disposto no n.º 3 do artigo 39.º do RJAEL, o qual impõe a adoção de mecanismos adequados a assegurar a fiabilidade das contas e da demais informação financeira. Em sede de contraditório a **Naturtejo** indica já ter iniciado as diligências necessárias a corrigir, para futuro, esta situação.

Ponto do relatório	Conclusão
3.2.8.	Os resultados positivos da empresa nos anos de 2016 a 2021 encontram-se sobrevalorizados, sendo que, a 31.12.2018, a entidade apresenta resultados transitados negativos de 939 mil €. Entre 01.01.2016 e 31.12.2018 as vendas e prestações de serviços não cobriram, pelo menos, 50% dos gastos totais dos respetivos exercícios, situação que seria causa para uma deliberação obrigatória de dissolução por da EPP, a qual deveria ter ocorrido até 30.06.2019. Encontra-se igualmente perdido, desde 2016 e até, pelo menos, 31.12.2022, mais de metade do capital social, situação que se mantém em 2025, pelo que, nos termos do artigo 35.º, do CSC, os responsáveis pela gestão da empresa devem convocar de imediato uma assembleia geral "*... a fim de nela se informar os sócios da situação e de estes tomarem as medidas julgadas convenientes.*". Em sede de contraditório a **Naturtejo** alegou e demonstrou que a situação financeira da empresa, entretanto, se alterou. Também alegou que encetou a alteração dos seus estatutos, devendo agora a empresa incluir-se na exceção do n.º 15 do art.º 62.º do RJAEL Assim, atualmente, já não se justificará a referida deliberação de dissolução da empresa.

128. As situações identificadas no **ponto 2** revelam variadas situações de desconformidade com a legislação aplicável, resultantes da não aplicação do regime jurídico estabelecido para a **Naturtejo** e afetando os documentos de prestação de contas.

129. Por tais razões, as contas prestadas não reúnem as condições para serem objeto de homologação, nos termos do artigo 53.º da Lei n.º 98/97, de 26.08 e dos pontos 9 e 10 da Resolução n.º 1/2024-2.ª Secção.

5. RECOMENDAÇÕES

130. As situações identificadas no presente Relatório evidenciam a necessidade de reforçar a conformidade legal, a transparência, o planeamento, o controlo interno e a supervisão da **Naturtejo**, bem como de regularizar as relações financeiras estabelecidas entre a empresa e as entidades do universo autárquico.

131. As medidas de regularização anunciadas em contraditório são relevantes, mas, enquanto não se encontrarem concluídas e documentalmente comprovadas, não afastam a necessidade de adoção das medidas corretivas correspondentes.

132. Recomenda-se à **Naturtejo** que:

i. promova de imediato a convocação da Assembleia Geral, a fim de se informar os sócios da situação patrimonial da empresa e de estes tomarem as medidas julgadas convenientes;

ii. assegure a publicitação integral, sistemática e atualizada da informação institucional, financeira e de governação legalmente exigida no respetivo sítio na Internet, incluindo os instrumentos de gestão previsional, documentos de prestação de contas, relatório de boas práticas de governo societário e instrumentos de prevenção dos riscos de corrupção.

iii. elabore, aprove e implemente uma norma de controlo interno, adequada à dimensão e aos riscos da empresa, que estabeleça os procedimentos, responsabilidades e controlos necessários à fiabilidade da informação financeira, regularidade das operações e salvaguarda dos recursos públicos.

iv. assegure a aplicação do referencial contabilístico legalmente aplicável e adote as medidas necessárias à correção das situações que continuam a determinar reservas ou ênfases nas Certificações Legais das Contas.

133. Recomenda-se à AMNT que:

i. conclua, com a maior rapidez possível, através dos órgãos legalmente competentes, a adequação integral dos estatutos da **Naturtejo** ao RJAEL.

ii. exerça de forma efetiva e documentada os poderes de acompanhamento e controlo da empresa, assegurando a receção, apreciação e aprovação tempestiva dos instrumentos de gestão previsional, dos documentos de prestação de contas e da demais informação prevista no artigo 42.º do RJAEL e cumprindo integralmente os deveres próprios de reporte à DGAL previstos no artigo 44.º.

iii. assegure que todas as relações financeiras destinadas ao financiamento da atividade da **Naturtejo** respeitam o regime especial previsto no RJAEL, abstendo-se de efetuar ou permitir transferências que não se encontrem enquadradas nos instrumentos e condições legalmente estabelecidos e garantindo que os subsídios à exploração sejam exclusivamente titulados por contratos-programa materialmente conformes com os artigos 47.º e 50.º.

iv. proceda a uma avaliação atual e documentada da situação jurídica, patrimonial e económico-financeira da **Naturtejo** e da adequação da sua manutenção no setor empresarial local, tendo em conta, designadamente, os artigos 35.º do CSC, 62.º e 70.º do RJAEL e as medidas de regularização entretanto adotadas ou em curso, tomando subsequentemente as decisões legalmente exigíveis.

6. Vista ao Ministério Público

134. Do Projeto de Relatório de verificação interna de conta foi dada vista ao Ministério Público no TdC, nos termos do disposto no artigo 29.º, n.º 5, da LOPTC.

7. Emolumentos

135. São devidos emolumentos nos termos do artigo 2.º, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31.05, com a redação dada pela Lei n.º 139/99, de 28.08 e Lei n.º 3-B/00 de 04.04.2000, e calculados nos termos dos n.ºs 1 e 3 do artigo 9.º, do mesmo diploma, no valor de 1.716,40€.

8. Decisão

136. Os Juízes da 2.ª Secção, em Subsecção, face ao que antecede e nos termos da alínea b), do n.º 2 do artigo 78.º, da LOPTC, deliberam:

a) Aprovar o presente Relatório referente à conta de 2018;

b) Recusar a homologação da conta da **Naturejo** – Empresa de Turismo EIM, de 2018, com as recomendações supra formuladas;

c) Relevar a responsabilidade financeira sancionatória, evidenciada nos pontos 3.1.1., 3.2.2. e 3.2.3.1. do presente Relatório, nos termos do n.º 9.º do art.º 65.º da LOPTC;

d) Remeter o presente Relatório aos responsáveis notificados em sede de contraditório, ao atual Conselho de Administração da **Naturtejo** e à AMNT;

e) Remeter o Relatório ao Secretário de Estado das Autarquias Locais e ao Ministro das Finanças, assim como à DGAL e à IGF;

f) Remeter o Relatório ao Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto neste Tribunal, nos termos do disposto no artigo 29.º da LOPTC;

g) Determinar que, no prazo de 180 dias a contar da data de publicação do Relatório, o Conselho de Administração da **Naturtejo** e a AMNT comuniquem ao TdC as medidas adotadas, acompanhadas dos respetivos documentos comprovativos, tendentes a confirmar o acatamento das recomendações formuladas;

h) Que, após a notificação nos termos das alíneas anteriores, se proceda à respetiva divulgação, via internet, conforme previsto no n.º 4, do artigo 9.º, da LOPTC;

i) Fixar os emolumentos a pagar no montante de 1.716,40 €.

A Juíza Conselheira Relatora

[redacted]

(Sofia David)

Os Juízes Conselheiros Adjuntos

[redacted]

(Maria da Luz Carmesim Pedroso de Faria)

(Luís Cracel Viana)

(Julgou na sessão por videoconferência e votou favoravelmente o Relatório)

Este texto: aprovado na sessão de 22/10/2026.

[redacted]

ANEXOS

Anexo I - Relação nominal dos responsáveis

		Período de responsabilidade	
Nome	**Cargo**	**Inicio**	**Fim**
Naturtejo – Empresa de Turismo, EIM,			
[redacted]	Presidente	01.01.2018	31.12.2025
[redacted]	Vogal	01.01.2018	31.12.2025
[redacted]	Vogal	01.01.2018	31.12.2018
[redacted]	Vogal	01.01.2021	31.12.2025
AMNT - Associação de Municípios Natureza e Tejo			
[redacted]	Presidente do Conselho Diretivo	01.01.2013	31.12.2016
[redacted]	Vogal	01.01.2013	31.12.2018
[redacted]	Vogal	01.01.2013	31.12.2018
[redacted]	Vogal	01.01.2013	31.12.2018
[redacted]	Vogal	01.01.2013	31.12.2021
[redacted]	Presidente do Conselho Diretivo	01.01.2017	31.12.2025
[redacted]	Vogal	01.01.2019	31.12.2021
[redacted]	Vogal	01.01.2019	31.12.2021
[redacted]	Vogal	01.01.2019	31.12.2021
[redacted]	Vogal	01.01.2022	31.12.2025
[redacted]	Vogal	01.01.2022	31.12.2025
[redacted]	Vogal	01.01.2022	31.12.2025
[redacted]	Vogal	01.01.2022	31.12.2025

TRIBUNAL DE CONTAS

Anexo II – Contraditórios

TRIBUNAL DE CONTAS

Verificação Interna de Contas

Processo n.º 4997/18-DA IX

EXMA. SENHORA

JUIZ CONSELHEIRA RELATORA

NATURTEJO – NATURTEJO DE TURISMO, E.I.M., notificada para se pronunciar sobre o **Relato de Verificação Interna de Contas** acima identificado, datado de 15 de junho de 2026, vem, ao abrigo do disposto no artigo 13.º da LOPTC[1], exercer o seu direito ao contraditório institucional, o que faz com os fundamentos seguintes:

A) ENQUADRAMENTO INSTITUCIONAL

1. A NATURTEJO – EMPRESA INTERMUNICIPAL DE TURISMO, E.I.M. (doravante, "Naturtejo") é uma empresa do setor empresarial local, de natureza intermunicipal, constituída por escritura pública de 15 de janeiro de 2004, ao abrigo da Lei n.º 58/98, de 18 de agosto (a Lei das Empresas Municipais, Intermunicipais e Regionais), com capital social de € 1.195.000.

2. A Associação de Municípios Natureza e Tejo, que integra os municípios de Penamacor, Vila Velha de Ródão, Castelo Branco, Idanha-a-Nova, Nisa, Oleiros e Proença-a-Nova, detém 87,87% do capital social da Naturtejo; os restantes 12,13% repartem-se entre outras 24 entidades.

3. Ao contrário do que se refere no Relato de Verificação Interna de Contas, a Freguesia de Monfortinho (aliás, extinta em 2013, no âmbito da reorganização administrativa das freguesias, introduzida pela Lei n.º 11-A/2012, de 28 de janeiro) não é, nem nunca foi, uma delas.

[1] LOPTC

4. A Naturtejo foi, efetivamente, participada pela Junta de Turismo de Monfortinho, pessoa coletiva distinta da Freguesia de Monfortinho, até à sua integração na Entidade Regional Turismo Centro de Portugal, que lhe sucedeu na detenção de uma participação social na Naturtejo.

5. A conclusão 1.3 do Quadro 5 do Relato de Verificação Interna de Contas é, assim, incorreta.

6. A Naturtejo tem por objeto social a gestão do **Geopark Naturtejo**, classificado, em 2006, como geoparque mundial da UNESCO, no âmbito do Programa Internacional Geociências e Geoparques da UNESCO, uma designação que distingue sítios e paisagens de importância geológica internacional.

7. O Programa Internacional Geociências e Geoparques da UNESCO reconhece territórios que fazem do património geológico um motor de desenvolvimento sustentável, promovendo a ciência, a educação, a conservação, o turismo sustentável e a ligação entre comunidades e território.

8. Este reconhecimento internacional determina a qualificação do território correspondente ao Geopark Naturtejo como área classificada, por instrumento jurídico internacional de conservação da natureza e da biodiversidade, ao abrigo do disposto no artigo 27.º, n.º 2, alínea f), do Regime Jurídico de Conservação da Natureza e da Biodiversidade, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de julho.

9. O Geopark Naturtejo corresponde a uma área territorial de aproximadamente 5.000 km², abrangendo os municípios de Castelo Branco, Idanha-a-Nova, Nisa, Oleiros, Proença-a-Nova, Vila Velha de Ródão e Penamacor.

10. Trata-se de um território situado na região da Beira Baixa, reconhecido pela sua excecional geodiversidade, pelo património paleontológico, ecológico e cultural e pela riqueza da paisagem natural e humanizada.

11. Contudo, trata-se também de um território de baixa densidade do interior de Portugal, com dinâmicas demográficas regressivas, dificuldades estruturais de fixação de quadros técnicos qualificados e necessidade premente de criação de novas oportunidades económicas, sociais e culturais para as suas populações.

12. O contexto territorial e demográfico em que a Naturtejo desenvolve a sua atividade é determinante para a compreensão da nobreza da sua missão e dos constrangimentos com que se tem deparado.

13. Importa, assim, e antes de mais, dar a conhecer os principais marcos da atividade da Naturtejo.

14. Em 2003, ocorreu a primeira discussão pública sobre a criação de um geoparque em Portugal, no seminário "Fósseis de Penha Garcia - Que Classificação", com a participação do Professor Doutor Carlos Neto de Carvalho, atual Coordenador Científico do Geopark Naturtejo.

15. Em 2005, a Naturtejo apresentou a candidatura do Geopark Naturtejo ao Programa Internacional de Geoparques da UNESCO.

16. Em 2006, a UNESCO reconheceu, oficialmente, o Geopark Naturtejo como geoparque mundial, com a consequente integração na Rede Europeia e na Rede Mundial de Geoparques, tornando-se o Geopark Naturtejo o primeiro geoparque com este reconhecimento em Portugal.

17. Desde 2006, a Naturtejo desenvolve, em colaboração com a Universidade do Minho, trabalhos de inventariação paleontológica e botânica sistemática do

território e trabalhos de inventariação e classificação de património geológico, que já culminaram na identificação de 9 geossítios[2].

18. A partir de 2007, a Naturtejo desenvolve o programa Geonaturescola, sob a coordenação de [redacted], Mestre em Património Geológico e Geoconservação e Doutoranda pela Universidade do Minho, que se dirige às escolas do território e de âmbito nacional, integrando atividades de campo, laboratório e interpretação do património geológico.

19. Desde 2010, a Naturtejo participa no Grupo de Trabalho para a Classificação do Parque Natural Regional do Almourão, cuja candidatura foi formalizada junto do Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, em agosto de 2024.

20. Entre 2010 e 2013, a Naturtejo participou no projeto de investigação internacional Comenius Geoschools, em colaboração com a Universidade de Atenas.

21. Desde 2025, a Naturtejo assume a gestão do Centro de Interpretação de das Trilobites, em Penha Garcia, concelho de Idanha-Nova, equipamento cultural que permanece sob a sua responsabilidade.

22. Entre 2017 e 2019, a Naturtejo colaborou com a Eslovénia no âmbito do Projeto Erasmus +.

23. Entre 2019 e 2020, a Naturtejo assumiu a coordenação científica do Projeto Parque do Barrocal, em Castelo Branco, um importante ponto de interesse natural, tendo em conta os valores geológicos e paisagísticos presentes, com

[2] Na definição do Laboratório Nacional de Energia e Geologia, disponível em https://geossitios.progeo.pt, geossítios são os "*locais onde os minerais, as rochas, os fósseis, os solos ou as geoformas possuem características próprias que nos permitem conhecer a história geológica do nosso planeta*".

um grande potencial nas áreas da Ciência e da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, de cerca de 40 hectares.

24. Desde 2021, a Naturtejo tem participado no Projeto IGCP 726 GEOfood para o Desenvolvimento Sustentável em Geoparques Mundiais da UNESCO.

25. Em 2022, integrou o Itinerário Cultural do Conselho da Europa Trilhos da Transumância e Caminhos Rurais, tendo, em 2023, coordenado o 8th International Seminar da International Association Transhumance Ways and Rural Roads, realizado em Castelo Branco e Idanha-a-Nova.

26. Em 2025, a Naturtejo submeteu ao Ministério da Cultura, Juventude e Desporto quatro candidaturas no âmbito do regime de Autorização de Residência para Atividade de Investimento, três das quais já aprovadas:

PROJETO	**DATA DE APROVAÇÃO**	**NATUREZA**	**VALOR GLOBAL**
Geografia Criativa 2025	09/08/2025	Produção artística/requalificação patrimonial	€ 2,8 milhões
Geografia Criativa 2026	27/03/2025	Produção artística/requalificação patrimonial	€ 8 milhões
Aventesma	24/02/2026	Criação cinematográfica	€ 12 milhões
Parque de Penha Garcia	Em avaliação	Produção artística/requalificação patrimonial	€ 6 milhões

27. Em 2025, a Naturtejo assegurou, também, a curadoria da exposição "Mundo de Minerais - Coleção Martins", em Vila Velha de Ródão.

28. Para 2026, destaca-se, uma vez mais, o projeto Geografia Criativa, que compreende a requalificação física, interpretativa e cultural de 11 percursos

pedestres, a criação de 9 percursos comentados, bem como a programação de dezenas de ações culturais, educativas e de natureza, como o Cortiçada Art Fest, a Semana da Juventude e o Himalaias Trail, num total de 27 ações de natureza e percursos pedestres programados para o ano.

29. Paralelamente, a Naturtejo presta também apoio técnico e científico permanente a projetos de geoparques em Portugal, no Brasil, na Turquia e no Quénia.

30. Tem também uma participação ativa na academia, tendo já supervisionado a realização de mais de três dezenas de estágios académicos e profissionais multidisciplinares, contribuindo para a formação de uma nova geração de profissionais nas áreas das geociências, educação ambiental e gestão do património, e organizado mais de quarenta ações de formação em didática das geociências, património geológico, geoturismo, geoparques e comunicação de ciência, em colaboração com o Turismo de Portugal, a Associação Portuguesa de Geólogos, a Casa das Ciências e a UNESCO.

31. Complementarmente, a Naturtejo está envolvida na promoção de ações de formação específica para docentes, em articulação com centro de formação de associações de escolas e universidades.

32. Finalmente, a Naturtejo colabora com a Associação de Estudos do Alto Tejo e a Wildlife Portugal no inventário de fauna e flora, sendo responsável pela identificação de 179 espécies de aves.

33. A Naturtejo tem sido objeto de reconhecimento internacional ao longo dos anos, refletindo a relevância científica, cultural e educativa da sua atividade.

34. Em 2016, o Geopark Naturtejo foi reconhecido como Reserva da Biosfera Transfronteiriça Tejo/Tajo Internacional, acrescentando uma nova dimensão de responsabilidade ambiental e científica.

35. Em 2024, o Presidente do Conselho de Administração da Naturtejo, [redacted], foi laureado com o Prémio de Mérito da Rede Global de Geoparques na 17.ª Conferência Europeia de Geoparques da UNESCO, realizada na Islândia, pelo seu papel na fundação e estruturação do Geopark Naturtejo, considerado modelo de referência para os demais geoparques nacionais.

36. Assim, com o devido respeito, a Naturtejo é muito mais que "*uma empresa cuja atividade principal compreende a "… promoção e valorização turísticas dos municípios que dela fazem parte … tendo em conta o seu património histórico, cultural e natural*" (cfr. ponto 84 do Relato de Verificação Interna de Contas).

37. Só um conhecimento menos aprofundado do trabalho desenvolvido e da atividade da empresa poderá justificar que se afirme que as alterações estatutárias introduzidas "*de alguma maneira forçadas e artificiais* (…) *visaram, unicamente,* (…), *que a empresa pudesse ser enquadrada num regime legal de exceção, isentando-a da obrigação de dissolução que sobre ela impende há vários anos*" (cfr. nota de rodapé 48 do Relato de Verificação Interna de Contas).

38. Uma análise mais detida e ponderada relativamente à atividade da empresa não deixará de concluir que é, na realidade infundada, a afirmação de que a Naturtejo não se dedica ao "*estudo do património cultural e natural com especial enfoque no património geológico*", que não promove "*boas práticas associadas à atividade económica que contribuam para a sustentabilidade do território*", que não divulga "*junto dos públicos mais jovens, incluindo a formação específica de professores para a disseminação do conhecimento*", que não investiga "*fenómenos geológicos que pontuam o território*", que não proceda "*a uma avaliação científica contínua do seu património geológico*" ou que não desenvolva "*atividades de âmbito educativo, como percursos, com conteúdos dirigidos ao público em idade escolar*", como resulta dos seus Estatutos.

B) DA RECOMENDAÇÃO DE DISSOLUÇÃO DA NATURTEJO

i) Da inaplicabilidade do regime previsto no artigo 62.º, n.º 1, do RJAEL e, por consequência, do regime previsto no artigo 35.º do Código das Sociedades Comerciais

39. Posto isto, o Relato de Verificação Interna de Contas acusa a Naturtejo de, com a alteração do seu objeto social, pretender, de forma fraudulenta, enquadrar-se no regime excecional previsto no artigo 62.º, n.º 15, do RJAEL.

40. Salvo o devido respeito, trata-se de uma acusação desprovida de fundamento.

41. A Naturtejo sempre se enquadrou neste regime excecional, desde que foi estabelecido no RJAEL pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março.

42. Ao contrário do que se infere do relato, a Naturtejo pretendeu apenas adequar o seu texto estatutário à realidade que desde sempre caracterizou a sua atuação: uma atividade marcadamente científica, cultural e educativa, exercida numa área territorial classificada por instrumento jurídico internacional de conservação da natureza e da biodiversidade.

43. Recorde-se que, nos termos do artigo 62.º, n.º 1, do RJAEL, "[s]*em prejuízo do disposto no artigo 35.º do Código das Sociedades Comerciais, as empresas locais são obrigatoriamente objeto de deliberação de dissolução, no prazo de seis meses, sempre que se verifique uma das seguintes situações:*

a) As vendas e prestações de serviços realizados durante os últimos três anos não cobrem, pelo menos, 50 /prct. dos gastos totais dos respetivos exercícios;

b) Quando se verificar que, nos últimos três anos, o peso contributivo dos subsídios à exploração atribuídos pela entidade pública participante é superior a 50 /prct. das suas receitas;

c) Quando se verificar que, nos últimos três anos, o valor do resultado operacional subtraído ao mesmo o valor correspondente às amortizações e às depreciações é negativo;

d) Quando se verificar que, nos últimos três anos, o resultado líquido é negativo."

44. Antes de mais, e antes de prosseguir, refira-se que, ao contrário do que se refere no Relato de Verificação Interna de Contas, mesmo que se verificasse a previsão do artigo 62.º, n.º 1, o que não se concede, a lei **não estabelece uma obrigação de dissolução** da empresa local.

45. Como esclarece PEDRO COSTA GONÇALVES, "[a]*pós a verificação de alguma destas causas, o órgão competente da entidade pública participante dispõe de um prazo de seis meses para deliberar no sentido de promover a dissolução: note-se que se trate de uma medida administrativa a adotar pelo órgão deliberativo, sob proposta do órgão executivo da entidade pública participante. Como sucede com a constituição, também a dissolução de empresas locais envolve uma intervenção dos dois órgãos estatutários da entidade pública participante.*

Esta deliberação não provoca o efeito jurídico da dissolução (v. nota 108), pelo que, após a tomada da mesma, a empresa continua a existir; aquela representa apenas o ato (administrativo) através do qual o órgão competente da entidade pública delibera promover o procedimento administrativo de dissolução*. A obrigação legal não se esgota na tomada dessa deliberação. Sem que se encontre fixado um prazo para o efeito, os responsáveis da entidade pública participante (órgão executivo) têm, contudo, após a deliberação do órgão competente, a obrigação de promover a imediata execução da deliberação administrativa, mediante a promoção do procedimento de dissolução*"[3].

46. O artigo 62.º, n.º 4, estabelece que "[a] *dissolução das empresas locais obedece ao regime jurídico dos procedimentos administrativos de dissolução e de liquidação de entidades comerciais*", constante do Anexo III ao Decreto-Lei n.º 76-A/2006, de 29 de março.

[3] Cfr. PEDRO COSTA GONÇALVES – *RJAEL*. Coimbra: Almedina, 2012, p. 283.

47. Ora, o procedimento administrativo de dissolução, tal como previsto no Anexo III ao Decreto-Lei n.º 76-A/2006, de 29 de março, **não termina necessariamente com a dissolução da entidade comercial**.

48. Com efeito, nos termos do artigo 11.º, n.º 1, do Anexo III ao Decreto-Lei n.º 76-A/2006, de 29 de março, sendo regularizada a situação que determinou a sujeição da entidade comercial a procedimento administrativo de dissolução no prazo concedido pelo conservador para o efeito, o conservador declara findo o procedimento.

49. Portanto, mesmo que se verificasse a previsão do artigo 62.º, n.º 1, quando muito, haveria um incumprimento da obrigação de deliberar sobre a dissolução, prevista no artigo 62.º, n.º 1, do RJAEL, mas nunca um incumprimento de uma obrigação de dissolução, que não existe.

50. Seja como for, e prosseguindo para o essencial, para que existisse um incumprimento da obrigação de deliberar sobre a dissolução, seria imprescindível que a situação da Naturtejo se enquadrasse na previsão do artigo 62.º, n.º 1, do RJAEL e que, por isso, a Associação de Municípios Natureza e Tejo estivesse obrigada a promover tal deliberação.

51. Mas, contrariamente ao que se infere do Relato sob pronúncia, tal não sucede.

52. Nos termos do artigo 62.º, n.º 15, do RJAEL, "[o] *disposto no n.º 1* ***não é aplicável às empresas locais que exercem, a título principal, as atividades de gestão de equipamentos e prestação de serviços na área da cultura****, da educação, da habitação social, da ação social, do desporto e da ciência, inovação e tecnologia, nem às empresas que exercem atividades nas áreas da silvicultura e cinegética*".

53. De igual modo, o artigo 32.º, n.º 3, do RJAEL, dispensa a ponderação das situações previstas no artigo 62.º, n.º 1, nos estudos de viabilidade económico-financeira e de racionalidade económica que devem preceder a constituição de empresas locais que exerçam, "*a título principal, as atividades de gestão de equipamentos e prestação de serviços na área da cultura, da educação, da habitação social, da ação social, do desporto e da ciência, inovação e tecnologia*" ou que exerçam "*atividades nas áreas da silvicultura e cinegética*".

54. Subjacente à exceção gizada pelo legislador está, para empregar as palavras certeiras de PEDRO COSTA GONÇALVES, o reconhecimento de que "*há missões locais que, pela natureza das coisas, podem não se apresentar lucrativas ou proveitosas, mas ainda assim podem beneficiar com uma gestão empresarial*"[4].

55. Ou, para usar as palavras de JOSÉ MARIA VILELA:
"*A empresarialização, a nosso ver, e como já tivemos oportunidade de referir, nem sempre configura um fenómeno com ímpeto lucrativo; os ganhos que se pretendem poderão ser meramente organizacionais, não se reflectindo directamente na balança comercial. Nesta medida, em áreas que têm um propósito social, não deveria, em nosso entender, ser exigida a demonstração de uma tendencial auto-sustentabilidade económica e financeira da empresa local*"[5].

56. Por seu turno, a utilização da expressão "*a título principal*" - numa norma que pretende excecionar a aplicação de um regime dirigido a empresas locais com sinais de inviabilidade económico-financeira (o previsto no artigo 62.º, n.º 1) – as empresas locais que giram equipamentos ou que prestem serviços em áreas de interesse geral tendencialmente menos lucrativas não pode ser interpretada no sentido de se exigir que a atividade exercida "*a título principal*" seja a atividade económica e quantitativamente mais significativa no quadro das receitas da empresa local.

---

[4] Cfr. PEDRO COSTA GONÇALVES – *in ob. cit.*, p. 285.
[5] Cfr. JOSÉ MARIA VILELA – "*A constituição de empresas locais e o Tribunal de Contas*", disponível em www.repositorio.ucp.pt.

57. Aliás, nem no mundo empresarial privado "*a título principal*" significa "*a título economicamente mais significativo*".

58. Pense-se, por exemplo, nos grandes clubes de futebol, cuja atividade principal ninguém duvida que seja a prática desportiva profissional, mas cuja principal fonte de receita reside nos patrocínios, no merchandising e na monetização de estádios[6].

59. Posto isto, não há dúvidas de que a Naturtejo exerce atividades de gestão de equipamentos e de prestação de serviços na área da cultura, da educação e da ciência, inovação e tecnologia.

60. O próprio Tribunal de Contas reconhece-o[7].

61. O que o Tribunal de Contas parece pôr em causa é que a Naturtejo as exerça "*a título principal*".

62. Em primeiro lugar, importa esclarecer que "*a título principal*" não significa "*a título exclusivo*".

63. O artigo 20.º, n.º 4, do RJAEL, prevê expressamente a possibilidade de o objeto social das empresas locais compreender mais de uma atividade.

64. Dito isto, a lista de atividades que podem ser exercidas por uma empresa local estão **tipificadas**, para as empresas locais de gestão de serviços de interesse geral, no artigo 45.º, e para as empresas locais de promoção do desenvolvimento local e regional, no artigo 48.º do RJAEL.

65. Recordemos, então, o disposto no artigo 45.º do RJAEL:

---

[6] Cfr. Deloitte Money League 2026, disponível em https://www.deloitte.com.
[7] Cfr. Ponto 86 do Relato Interno de Verificação de Contas.

Artigo 45.º

Empresas locais de gestão de serviços de interesse geral

Para efeitos do disposto na presente lei, consideram-se empresas locais de gestão de serviços de interesse geral aquelas que, assegurando a universalidade, a continuidade dos serviços prestados, a satisfação das necessidades básicas dos cidadãos, a coesão económica e social local ou regional e a proteção dos utentes, e, sem prejuízo da eficiência económica, no respeito pelos princípios da não discriminação e da transparência, ***tenham exclusivamente por objeto uma ou mais das seguintes atividades****:*

a) Promoção e gestão de equipamentos coletivos e prestação de serviços nas áreas da educação, ensino e formação profissional, ação social, cultura, saúde e desporto;

b) Promoção, gestão e fiscalização do estacionamento público urbano;

c) Abastecimento público de água;

d) Saneamento de águas residuais urbanas;

e) Gestão de resíduos urbanos e limpeza pública;

f) Transporte de passageiros;

g) Distribuição de energia elétrica em baixa tensão.

66. Como explica PEDRO COSTA GONÇALVES, "[a] *gestão de serviços de interesse geral constitui apenas uma primeira indicação, de carácter genérico (cláusula geral), sobre o objeto social das empresas locais. A Lei exige, depois, uma indicação mais precisa e* ***enuncia um catálogo fechado de atividades que concretizam aquela cláusula geral. O legislador adota, neste domínio, um sistema de enumeração taxativa.***

Na indicação de cada atividade que concretiza a cláusula geral, a Lei seguiu, nalguns casos, um modelo de tipicidade fechada, identificando atividades de uma forma precisa e definida, mas, noutros, já adotou um modelo um pouco mais aberto, ainda que com limites circunscritos.

Trata-se das atividades seguintes:

i) Promoção e gestão de equipamentos coletivos e prestação de serviços na área da educação – abrange atividades consistentes na gestão de equipamentos das entidades

públicas participantes na área da educação (escolas); abrange também a prestação de serviços, como o transporte escolar, a formação profissional ou o ensino de línguas;

ii) Promoção e gestão de equipamentos coletivos e prestação de serviços na área da ação social – abrange atividades consistentes na gestão de equipamentos das entidades públicas participantes na área da ação social (v.g., creches, lares de idosos); pode incluir a prestação de serviços, a organização de programas de combate à exclusão social ou de apoio aos idosos;

iii) Promoção e gestão de equipamentos coletivos e prestação de serviços na área da cultura – abrange atividades consistentes na gestão de equipamentos das entidades públicas participantes na área da cultura (v.g., bibliotecas, museus, salas de teatro); pode incluir a prestação de serviços, como a realização de eventos, espetáculos ou de feiras do livro;

iv) Promoção e gestão de equipamentos coletivos e prestação de serviços na área da saúde – abrange atividades consistentes na gestão de equipamentos das entidades públicas participantes na área da saúde (centros de saúde); pode incluir a prestação de serviços ligados à promoção da vida saudável, não se excluindo a prestação de cuidados de saúde;

v) Promoção e gestão de equipamentos coletivos e prestação de serviços na área do desporto – abrange atividades consistentes na gestão de equipamentos das entidades públicas participantes na área do desporto (v.g., estádios de futebol); pode incluir a prestação de serviços associados à realização de provas desportivas;

vi) Promoção, gestão e fiscalização do estacionamento público urbano;

vii) Abastecimento público de água;

viii) Saneamento de águas residuais urbanas;

ix) Gestão de resíduos urbanos e limpeza pública;

x) Transporte de passageiros – trata-se sobretudo do transporte de passageiros por via rodoviária, mas não está excluído o transporte através de outras vias; limite pode surgir aqui de outras leis, na delimitação das atribuições de outras entidades públicas;

xi) Distribuição de energia elétrica em baixa tensão.

O catálogo apresenta-se fechado, pelo que não se afigura possível a constituição de empresas locais para o desenvolvimento de atividades económicas apenas similares às que se encontram discriminadas na LAEL;

assim, a menos que se reconduzam a uma das alíneas do n.º 1 do artigo 48.º, está, por exemplo, vedada a criação de empresas locais para a exploração de redes ou serviços de distribuição de gás natural ou para a exploração de serviços de distribuição de televisão por cabo"[8].

67. A taxatividade do catálogo de atividades que podem ser exercidas pelas empresas locais de gestão de serviços de interesse geral, como a Naturtejo, é essencial para a correta delimitação do âmbito de aplicação do disposto no n.º 15 do artigo 62.º do RJAEL.

68. Se uma empresa local de gestão de serviços de interesse geral só pode exercer as atividades catalogadas no artigo 45.º do RJAEL, então, a determinação da atividade exercida "*a título principal*" há de ser feita por comparação entre as atividades previstas no artigo 45.º que sejam exercidas pela empresa local.

69. Isto é, se uma empresa local tem por atividade principal o transporte de passageiros, mas, paralelamente, promove ações de sensibilização a alunos do ensino básico sobre segurança rodoviária, esta empresa local exercerá, a título principal, a atividade "*f) Transporte de passageiros*" e, a título acessório, a atividade "*a) Promoção e gestão de equipamentos coletivos e prestação de serviços nas áreas da educação* (…)".

70. Esta conclusão é reforçada pela coincidência textual entre a alínea a) do artigo 45.º do RJAEL com a redação do n.º 15 do artigo 62.º do mesmo artigo:

Artigo 45.º, alínea a)	**Artigo 62.º, n.º 15**
a) Promoção e ***gestão de equipamentos coletivos e prestação de serviços nas áreas da educação, ensino e formação profissional, ação social, cultura, saúde e desporto****;*	*15 - O disposto no n.º 1 não é aplicável às empresas locais que exercem, a título principal, as atividades de* ***gestão de equipamentos e prestação de serviços na área da cultura, da educação, da habitação social, da ação social, do desporto*** *e da ciência, inovação e tecnologia, nem às*

[8] Cfr. PEDRO COSTA GONÇALVES – *in ob. cit.*, pp. 234-235.

	empresas que exercem atividades nas áreas da silvicultura e cinegética.

71. O legislador pretendeu, deste modo, excluir do regime estabelecido no artigo 65.º, n.º 1, do RJAEL, todas as empresas locais cuja atividade exercida a título principal corresponda à atividade tipificada na alínea a) do artigo 45.º do mesmo Regime.

72. Posto isto, é indubitável que toda a atividade da Naturtejo se subsume à alínea a) do artigo 45.º do RJAEL.

73. A Naturtejo não desempenha nenhuma outra das atividades tipificadas naquela norma.

74. Com efeito, a Naturtejo não promove, gere ou fiscaliza o estacionamento público urbano, não procede ao abastecimento público de água, não procede ao saneamento de águas residuais urbanas, não gere resíduos urbanos nem realiza a limpeza pública, não procede ao transporte de passageiros, nem procede à distribuição de energia elétrica em baixa tensão.

75. A discussão sobre se a atividade da Naturtejo se encaixa no conceito de "*áreas da cultura, ciência e educação*" adotado no Relato de Verificação Interna de Contas torna-se irrelevante perante a catalogação de atividades que podem ser exercidas pelas empresas locais de prestação de serviços de interesse geral contida no RJAEL.

76. Mesmo que assim não fosse, é hoje inquestionável que o património natural faz parte daquela que é a nossa identidade cultural.

77. Nos termos do artigo 66.º, n.º 1, da Constituição, "[t]*odos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender*".

78. Já nos termos do artigo 78.º, n.º 1, da Constituição "[t]*odos têm direito à fruição e criação cultural, bem como o dever de preservar, defender e valorizar o património cultural*".

79. Partindo de uma leitura conjugada destes preceitos, a doutrina identifica como objeto do direito de fruição cultural quer o património natural, quer o património cultural.

80. Neste sentido, JOSÉ LUCAS CARDOSO:

"*Os direitos-deveres de preservar, defender e valorizar o património natural e cultural concretizam um desiderato do legislador constituinte de consagrar uma responsabilidade solidária entre o Estado e a Sociedade Civil pela subsistência do património nacional, natural e cultural, ou, como afirmam JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, "o dever de todos defenderem o ambiente aproxima o cidadão do Estado na tarefa de protecção ambiental que a este está cometida, ao mesmo tempo que se torna contraponto do direito de todos exigirem do Estado a defesa do ambiente". A mesma ordem de razões permite mutatis mutandis sustentar que apenas com a imposição dos direitos-deveres de preservar, defender e valorizar o património cultural aos agentes da Sociedade Civil é legítimo exigir do Estado que assegure a todos o correlativo direito à fruição cultural stricto sensu.*

(…)

Conforme posição sustentada em momento anterior, ***o âmbito de protecção do direito à fruição cultural stricto sensu compreende quer o património natural, quer o património cultural****. Atendendo à correlatividade entre este direito de solidariedade e os direitos-deveres de preservar, defender e valorizar o património, idêntico objecto dever ser considerado no contexto das situações jurídicas passivas em apreço.*

Considerados estes pressupostos, se compulsarmos a Constituição da República Portuguesa, verificamos que a Sociedade Civil está adstrita ao cumprimento das seguintes vinculações no que concerne à preservação, à defesa e à valorização do património nacional. Assim, no contexto do (i) património natural, a Lei Fundamental vincula todos ao cumprimento dos deveres de "defender um ambiente

de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado", enquanto que, no âmbito do (ii) património cultural, verificamos que o mesmo texto constitucional vincula também todos aos deveres fundamentais de "preservar, defender e valorizar o património cultural, tornando-o elemento vivificador da identidade cultural comum". Atendendo a esta última ressalva mencionada no enunciado constitucional e ainda interpretados os preceitos em apreço em consonância com os princípios da unidade da Constituição e do efeito integrador, os direitos-deveres em apreço devem ser entendidos numa perspectiva dinâmica ou de solidariedade inter-geracional, pelo que o cumprimento dos mesmos "não pode resumir-se à gestão do património herdado das gerações precedentes, é necessário dar um impulso à criação e distribuição de novos factos culturais"."[9]

81. O direito-dever de preservar, defender e valorizar o património cultural e natural abrange, naturalmente, a promoção e valorização dos geossítios, como o Geopark Naturtejo, enquanto bens integrados nesse património.

82. Veja-se, neste sentido, CARLA AMADO GOMES:

"*Os sítios – na definição que resulta do n.º 3 do artigo 1.º da Convenção de Granada – são "obras combinadas do homem e da natureza, parcialmente construídas e constituindo espaços suficientemente característicos e homogéneos para serem objecto de uma delimitação topográfica, notáveis pelo seu interesse histórico, arqueológico, artístico, científico, social ou técnico". Ou seja, a perspectiva que se adota é a da imagem projetada para as pessoas.*

Assim sendo, relativamente a uma obra da Natureza particularmente bela ou impressionante do ponto de vista geológico, ou a uma conjugação de elementos naturais cujo enquadramento esteja entranhado na história de uma dada região, se o que se protege é a beleza natural, enquanto fruto de prazer ou espanto para o homem, perpetuando uma visão estética da natureza, então encontrar-nos-emos de pleno no âmbito do ***Direito do Património Cultural****, enquanto ramo jurídico que tutela valores de civilização, e não no âmbito do Direito do Ambiente, enquanto ramo*

[9] Cfr. JOSÉ LUCAS CARDOSO – *A Dimensão Cultural do Estado*, Volume II. Lisboa: Instituto Politécnico de Lisboa, 2024, pp. 283-285.

jurídico que tutela os componentes ambientais naturais per se independentemente da sua "beleza" na perspectiva humana"[10].

83. Em última análise, as atividades de promoção turísticas promovidas em paralelo à promoção do Geopark Naturtejo são instrumentais de um fim último: defender, preservar e valorizar parte de um património mundialmente protegido.

84. Não restam dúvidas de que a Naturtejo exerce, a título principal, as atividades de gestão de equipamentos e prestação de serviços na área da cultura, da educação e da ciência, inovação e tecnologia, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 62.º, n.º 15, do RJAEL.

85. Qualificação esta, aliás, confirmada com a atribuição de financiamento a projetos promovidos pela Naturtejo ao abrigo do Regime de Autorização de residência para Atividade de Investimento, na modalidade de transferência de capitais para apoio à produção artística, recuperação ou manutenção do património cultural nacional (cfr. Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, e Despacho n.º 2360/2017, de 20 de março),…

86. … pelo reconhecimento contínuo do Geopark Naturtejo como Geoparque Mundial da UNESCO e do território como Reserva da Biosfera Transfronteiriça, que constitui, em si mesmo, uma validação internacional da natureza cultural, científica e educativa da atividade desenvolvida pela Naturtejo, …

87. … e pelo parecer jurídico, elaborado pela sociedade de advogados Castanheira, Almeida, Pereira, Mateus Ferreira & Associados, Sociedade de Advogados, R.L., em 9 de outubro de 2021.

---

[10] Cfr. CARLA AMADO GOMES – "Património Cultural e Ambiente", *in Cultura, Direito e Património*. Coimbra: Gestlegal, 2025, pp. 622-623.

88. Nestes termos, nunca recaiu sobre a entidade pública participante da Naturtejo qualquer obrigação de deliberar sobre a sua dissolução, ao abrigo do disposto no artigo 35.º do Código das Sociedades Comerciais, *ex vi* do artigo 62.º, n.º 1, do RJAEL, e nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 62.º do RJAEL.

89. Com efeito, não são apenas as causas de dissolução obrigatórias previstas no n.º 1 do artigo 62.º do RJAEL que são afastadas pela aplicação do regime excecional contido no artigo 62.º, n.º 15, do RJAEL, é também o disposto no artigo 35.º do Código das Sociedades Comerciais que fica afastado, sob pena de esvaziamento daquele regime excecional.

90. É que a perda de metade do capital social é uma consequência quase sempre associada à verificação de uma das situações previstas no n.º 1 do artigo 62.º do RJAEL.

91. Ainda que assim não se entendesse, a verdade é que não está preenchida a previsão do artigo 35.º do Código das Sociedades Comerciais, que dispõe o seguinte:

"Artigo 35.º

Perda de metade do capital

1 - Resultando das contas de exercício ou de contas intercalares, tal como elaboradas pelo órgão de administração, que metade do capital social se encontra perdido, ou havendo em qualquer momento fundadas razões para admitir que essa perda se verifica, devem os gerentes convocar de imediato a assembleia geral ou os administradores requerer prontamente a convocação da mesma, a fim de nela se informar os sócios da situação e de estes tomarem as medidas julgadas convenientes.

2 - Considera-se estar perdida metade do capital social quando o capital próprio da sociedade for igual ou inferior a metade do capital social.

3 - Do aviso convocatório da assembleia geral constarão, pelo menos, os seguintes assuntos para deliberação pelos sócios:

a) A dissolução da sociedade;

b) A redução do capital social para montante não inferior ao capital próprio da sociedade, com respeito, se for o caso, do disposto no n.º 1 do artigo 96.º;

c) A realização pelos sócios de entradas para reforço da cobertura do capital.

4 - O disposto no presente artigo não é aplicável:

a) No âmbito de instrumentos, poderes e mecanismos de resolução;

b) Durante a pendência de qualquer processo de reestruturação de empresas previsto no Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas".

92. Como explica PAULO OLAVO CUNHA, "[a] *expressão capital social é, assim, utilizada no art. 35.º com dois significados diferentes.*

Com efeito, quando alude à hipótese de redução do capital social (alínea b) do n.º 3), a lei tem em mente a alteração da cifra numérica que expressa a soma das participações dos sócios e que, por definição, é constante e inalterável pelo normal funcionamento da sociedade e, em concreto, está a prever a adequação de tais participações (e do respetivo montante global) às variações patrimoniais (negativas) que, entretanto, possam ter ocorrido. Diversamente, quando o preceito menciona a perda de metade do capital social (n.os 1 e 2) está a refere-se às ***variações patrimoniais negativas que efetivamente ocorreram e que uma vez apuradas (no balanço) evidenciam que o património societário (inicialmente, em regra, equivalente ao capital social) sofreu diminuições em, pelo menos, 50% do seu valor.*** *(…)*

O art. 35.º pretende impor, na verdade, a reintegração dos capitais próprios da sociedade sempre que os mesmos sofram uma redução de tal forma significativa que, relativamente ao fecho de um exercício, se tornem iguais ou inferiores a metade do montante do capital social, evitando, designadamente, que as sociedades funcionem em situação de manifesta subcapitalização. Por isso, não tem a sociedade de realizar obrigatoriamente um aumento do capital social, mas apenas suprir convenientemente a situação de subcapitalização em que se encontra, podendo fazê-lo por outras formas, designadamente, e caso o contrato de sociedade o preveja e admita, por recurso a prestações suplementares de capital ou a prestações acessórias de capital, no montante necessário para cobrir os prejuízos registados até, pelo menos, metade do valor do capital social.

(…)

Na realidade, não há quaisquer consequências legais diretas quando se verifica uma situação de insuficiência de capitais próprios, para além da obrigatoriedade de divulgação dessa situação, em simultâneo com a alteração das menções externas."[11].

93. A aplicabilidade do disposto no artigo 35.º do Código das Sociedades Comerciais pressupõe, assim, que exista uma **variação patrimonial negativa** entre um exercício económico e o seguinte, "*de tal forma significativa que, relativamente ao fecho de um exercício, se tornem iguais ou inferiores a metade do montante do capital social*".

94. Contudo, analisando os resultados da Naturtejo, constata-se que a metade do capital social se encontra perdida, pelo menos, desde 2016, não se verificando qualquer variação patrimonial negativa dos capitais próprios desde 2019.

95. Muito pelo contrário, entre 2018 e 2024, os capitais próprios da Naturtejo cresceram cerca de 63%, tendo atingido, em 2024, € 403.040,51, estimando a consultora externa independente contratada pela Naturtejo para a análise da situação económico-financeira da empresa que os capitais próprios da Naturtejo venham a ultrapassar metade do seu capital social já em 2027 (cfr. Relatório Económico-Financeiro, elaborado pela consultora externa independente SFGo, que se junta).

96. Mesmo que se considerasse que recaía sobre a entidade pública participante um dever de deliberar sobre a dissolução da empresa ao abrigo do artigo 35.º do Código das Sociedades Comerciais, a verdade é que, como se referiu, o n.º 3 do artigo 35.º do mesmo Código prevê um conjunto de medidas que podem ser adotadas em alternativa à dissolução.

---

[11] Cfr. PAULO OLAVO CUNHA – *Direito das Sociedades Comerciais*. Coimbra: Almedina, 2021, pp. 1035-1042.

97. Por fim, quanto à eventual responsabilidade criminal dos membros daquele órgão, nos termos do disposto no artigo 523.º do Código das Sociedades Comerciais, importa referir que o preenchimento do tipo criminal objetivo pressupõe a "***perda grave*** *do capital social*".

98. Como referido, não ocorreu qualquer perda do capital social entre 2017 e 2024, com a exceção do exercício de 2019, em que a perda verificada não se qualifica como grave.

99. Por outro lado, como o Tribunal de Contas reconhece, "[o] *mapa mostra, igualmente, que se encontra perdida, pelo menos desde 2016, mais de metade do capital social*".

100. O crime de violação do dever de convocar ou requerer a convocação da assembleia geral em caso de perda grave do capital social é punível com pena de prisão até 1 ano ou com pena de multa (cfr. artigo 523.º do Código das Sociedades Comerciais).

101. Nos termos do artigo 118.º, n.º 1, alínea d), do Código Penal, *ex vi* do artigo 529.º, n.º 1, do Código das Sociedades Comerciais, o procedimento criminal extingue-se, por efeito de prescrição, logo que sobre a prática do crime punível com pena de prisão até 1 ano tenha decorrido o prazo de dois anos.

102. A responsabilidade criminal por incumprimento de um eventual dever de convocar ou requerer a convocação de assembleia geral por perda grave do capital social está, assim, prescrita, pelo menos, desde 2018.

ii) Da inexistência de uma obrigação de deliberar sobre a dissolução da Naturtejo em consequência da verificação da situação prevista no artigo 70.º, n.º 2, do RJAEL

103. Nos termos do artigo 70.º, n.º 1, do RJAEL, "[a]*s entidades de natureza empresarial criadas ou constituídas ao abrigo de legislação anterior, nas quais as entidades públicas participantes exerçam uma influência dominante, assim como as sociedades comerciais participadas já existentes, ficam obrigadas a adequar os seus estatutos em conformidade com a presente lei, no prazo de seis meses após a sua entrada em vigor*".

104. O Tribunal de Contas identificou as seguintes desconformidades entre os estatutos da empresa e o RJAEL:

Quadro 1 – Desadequação dos estatutos da Naturtejo ao RJAEL

Artigo dos estatutos	Conteúdo	Observação
1.º, n.º 1	"*A empresa adota a forma de empresa intermunicipal de capitais maioritariamente públicos ...*"	Incompatibilidade com as formas descritas na atual RJAEL.
2.º	"*A Naturtejo rege-se pela Lei das Empresas Municipais, Intermunicipais e Regionais ...*"	A designação empregue ainda corresponde à anterior Lei n.º 58/98, de 18.08, não havendo total adequação à nova lei.
8.º, n.º 1, alínea e)	"*Compete à Assembleia Geral: e) Deliberar sobre ... aumentos de capital;*"	Trata-se de uma previsão do artigo 20.º, n.º 1, alínea e), da Lei n.º 58/98, de 18.08, sendo incompatível com o atual RJAEL da Lei n.º 50/2012, de 31.08.
16.º	"*O Fiscal Único será designado pela Assembleia Geral*"	Corresponde ao artigo 22.º, da antiga Lei n.º 58/98, de 18.08, sendo que o artigo 26.º, n.º 3, do RJAEL, prescreve que "*Compete ao órgão deliberativo da entidade pública participante designar o fiscal único da empresa local, sob proposta do órgão executivo.*" Esta formulação não é totalmente adequada à nova lei.
28.º, n.º 1, alínea e)	Previsão de uma "*Relação das participações no capital de sociedades*", no âmbito da prestação de contas	O atual RJAEL proíbe a participação das empresas locais no capital de sociedades, sendo a norma estatutária incompatível com a atual RJAEL.

105. A Naturtejo informa, desde já, que se encontra em curso o processo tendente à regularização do seu texto estatutário, prevendo-se que seja concluído até setembro.

106. No entanto, deve notar-se que, apesar do texto ter permanecido desatualizado face ao regime legal vigente, a atuação da Naturtejo foi sempre regida pelo disposto na Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, desde a sua entrada em vigor.

107. Deve ainda notar-se que esta desatualização pontual não afetou o controlo público nem a estabilidade financeira da empresa, sendo antes reflexo da

manifesta escassez de recursos humanos, técnicos e jurídicos ao dispor da Naturtejo.

108. Nos termos do artigo 197.º, n.º 2, do Código das Sociedades Comerciais, "[o]s *sócios apenas são obrigados a outras prestações quando a lei ou o contrato, autorizado por lei, assim o estabeleçam*".

109. A lógica subjacente à referida norma é a de que a autonomia estatutária só opera dentro dos limites da lei: o contrato de sociedade tem natureza contratual-normativa, mas está subordinado a normas de ordem pública e de natureza imperativa.

110. Isto significa que, quando uma norma legal imperativa sobrevenha a determinada norma estatutária que com ela seja incompatível, há uma prevalência imediata da lei imperativa, que fere de ineficácia a cláusula estatutária contrária à (nova) lei, mesmo que a cláusula estatutária ilegal não seja removida do texto estatutário.

111. É certo que este efeito não exime a sociedade comercial de conformar, formalmente, os seus estatutos.

112. A consequência do incumprimento desse dever, no direito societário, não é a dissolução da sociedade comercial.

113. Simplesmente, as deliberações sociais que mantenham, executem ou apliquem normas estatutárias incompatíveis com normas legais imperativas são nulas, nos termos do artigo 56.º do Código das Sociedades Comerciais.

114. Volvidos treze anos desde o termo do prazo previsto no artigo 70.º, n.º 1, do RJAEL, a aplicação da estatuição do n.º 2 do mesmo artigo afigura-se, com o devido respeito, excessiva.

115. Sobretudo, numa fase de regularização das irregularidades estatutárias detetadas.

116. Em todo o caso, o instituto previsto no artigo 158.º-A do Código Civil não é adequado à execução do disposto no artigo 70.º, n.º 2, daquele Regime.

117. Sob a epígrafe "Nulidade do ato de constituição ou instituição", o artigo 158.º-A do Código Civil dispõe que "[é] *aplicável à constituição de pessoas colectivas o disposto no artigo 280.º, devendo o Ministério Público promover a declaração judicial da nulidade*".

118. Como é sabido, o artigo 280.º do Código Civil estabelece que é nulo o negócio jurídico cujo objeto seja física ou legalmente impossível, contrário à lei ou indeterminável e o negócio jurídico contrário à ordem pública, ou ofensivo dos bons costumes.

119. Assim, o artigo 158.º-A do Código Civil atribui ao Ministério Público competência para promover a declaração judicial da nulidade do ato de constituição ou instituição de uma pessoa coletiva quando o fim ou a atividade da pessoa coletiva seja física ou legalmente impossível, contrária à lei ou indeterminável ou contrária à ordem pública ou ofensiva dos bons costumes.

120. Veja-se, a este propósito, FÁTIMA GOMES e JOSÉ ESTACA:

"*II. MOTA PINTO interpreta o art. 280.° do CC na sua aplicação às pessoas coletivas dizendo que as invalidades do «objeto negocial» a que se reporta a epígrafe do artigo devem ser consideradas como reportando-se ao fim da pessoa coletiva em causa, distinção que é importante para aferir da diferença entre uma invalidade por vício de forma, face a uma invalidade em atenção ao fim: só esta estará regulada no art. 280.°!*

Pode-se também considerar que o «objeto negocial» se reporta à atividade a que a pessoa coletiva se dedica.

Aplicam-se às invalidades do ato de constituição das pessoas coletivas as regras gerais dos negócios jurídicos, nomeadamente as relativas à legitimidade para invocar, prazo ou âmbito da invalidade (total vs. parcial), assim como a redução no caso de invalidade parcial daquele ato"[12].

121. Não só não se pode afirmar que o fim ou a atividade da Naturtejo seja física ou legalmente impossível, contrária à lei ou indeterminável ou contrária à ordem pública ou ofensiva dos bons costumes, como nada obsta à aplicação do regime da redução do negócio jurídico, previsto no artigo 292.º do Código Civil, para a redução da parte dos estatutos incompatíveis com o RJAEL.

122. Em todo o caso, uma vez mais, regendo-se a dissolução das empresas locais pelo disposto no artigo 62.º daquele Regime que, como vimos, remete a tramitação do procedimento de dissolução para o regime jurídico dos procedimentos administrativos de dissolução e de liquidação de entidades comerciais, que prevê, expressamente, a possibilidade de encerramento do procedimento por regularização das irregularidades que motivaram o seu desencadeamento, certo é que a consequência do incumprimento do disposto no artigo 70.º, n.º 1, do RJAEL não determinaria, necessariamente, a dissolução da Naturtejo

iii) Subsidiariamente: da necessidade de ponderar as recomendações formuladas à luz do princípio da proporcionalidade

123. O Relato de Verificação Interna de Contas conclui com a recomendação à Associação de Municípios Natureza e Tejo, na qualidade de entidade pública participante da Naturtejo, "*que diligencie no sentido de dissolver a Naturtejo* (…) *visto que* (…) *a empresa se encontra:*

- Na situação prevista no artigo 35.º, do CSC;

- Na situação prevista na alínea a) do n.º 1 do artigo 62.º do RJAEL;

[12] Cfr. FÁTIMA GOMES/JOSÉ ESTACA – "Comentário ao artigo 158.º-A", *in Comentário ao Código Civil – Parte Geral*. Lisboa: UCP Editora, 2023, p. 411.

- Na situação prevista no n.º 2 do artigo 70.º do RJAEL".

124. Sem prejuízo da análise individualizada de cada uma destas situações, acima realizada, importa ter presente que, hoje, a Naturtejo é uma empresa completamente diferente da empresa que existia há oito anos atrás.

125. Nessa altura, a empresa não possuía, nem tinha capacidade para contratar, quadros técnicos especializados em direito, gestão ou contabilidade.

126. A sua contabilidade era assegurada por entidade externa, sem que existisse internamente qualquer interlocutor com competências técnicas para supervisionar ou complementar esse trabalho.

127. Hoje em dia, a Naturtejo conta, nos seus quadros, com um técnico de gestão e uma solicitadora, dispondo, pela primeira vez na sua história, de meios próprios para assegurar funções de gestão financeira e de apoio jurídico, em complemento às tarefas cometidas à entidade externa de contabilidade, que mantém contratada.

128. Está, ainda, em perspetiva o recrutamento de mais um jurista e de um técnico financeiro.

129. Por outro lado, as demonstrações de resultados da Naturtejo, ao longo dos anos, denotam uma notável trajetória de desalavancagem e de consolidação patrimonial.

130. Em 2018, o balanço registava um capital próprio de € 246.864,46 e um resultado líquido positivo de apenas € 1.051,15, mantendo o financiamento bancário em € 226.000,00.

131. Em 2024, o balanço registava um crescimento de 63% do capital próprio, que se fixou, então, em € 403.040,51, um resultado líquido positivo de € 78.845,23 e a eliminação total do financiamento bancário.

132. Este percurso de desalavancagem e reforço patrimonial foi realizado num contexto particularmente adverso, fortemente impactado pela pandemia de Covid-19, que, em 2021, foi responsável pela redução do ativo total de € 1.030.208,90 para € 556.106,43 e da redução do quadro de pessoal de 6 para 3 trabalhadores.

133. A redução progressiva do número de reservas nas Certificações Legais de Contas ao longo dos exercícios evidencia, aliás, que se está perante um processo gradual de regularização e melhoria contínua da governação societária da Naturtejo.

134. Atualmente, a Naturtejo está seriamente empenhada no suprimento de todas as irregularidades identificadas no Relato de Verificação Interna de Contas: contratou uma empresa especializada para a elaboração dos instrumentos de gestão previsional, que planeia submeter a aprovação na próxima Assembleia-Geral, a realizar durante o mês de agosto; elaborou normas de controlo interno e um plano de prevenção de riscos, que também planeia submeter a aprovação na próxima Assembleia-Geral; e recrutou quadros técnicos especializados nas áreas do direito e da gestão.

135. Para além disso, a Naturtejo é, atualmente, responsável por três projetos financiados ao abrigo do Regime de Autorização de Residência para Atividade de Investimento no setor cultural, previsto no Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de novembro, e regulamentado pelo Despacho n.º 2360/2017, de 20 de março, num montante global financiado de € 22,8 milhões.

136. Encontrando-se em processo de avaliação um quarto projeto, no montante global financiado de € 6 milhões.

137. É todo este esforço que está aqui em causa.

138. Esforço este que não poderá ser assegurado através da integração de uma atividade altamente especializada, como é a da Naturtejo, em serviços municipalizados ou através da sua internalização na atividade dos serviços da Associação de Municípios Natureza e Tejo, com as limitações legais inerentes ao estatuto de associação de autarquias locais de fins específicos, listadas no artigo 110.º do LAL, estabelecido pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

139. Como é sabido, a Administração está vinculada, na sua atuação, ao respeito pelo princípio da proporcionalidade, que encontra consagração no artigo 266.º, n.º 2 da Constituição e concretização no artigo 7.º do Código do Procedimento Administrativo, que dispõe:

"***Artigo 7.º***

Princípio da proporcionalidade

1 - Na prossecução do interesse público, a Administração Pública deve adotar os comportamentos adequados aos fins prosseguidos.

2 - As decisões da Administração que colidam com direitos subjetivos ou interesses legalmente protegidos dos particulares só podem afetar essas posições na medida do necessário e em termos proporcionais aos objetivos a realizar".

140. Como ensinam MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS:

"*O princípio da proporcionalidade desdobra-se em três dimensões: adequação, necessidade (ou proibição do excesso) e razoabilidade (ou proporcionalidade em sentido restrito).*

(…) *A adequação proíbe a adoção de condutas administrativas inaptas para a prossecução do fim que concretamente visam atingir.*

A necessidade proíbe a adoção de condutas administrativas que não sejam indispensáveis para a prossecução do fim que concretamente visam atingir (impondo, portanto, que, de entre diversos meios igualmente adequados, seja escolhido o menos lesivo para os interesses públicos e/ou privados envolvidos).

A razoabilidade proíbe que os custos da actuação administrativa escolhida como meio de prosseguir um determinado fim sejam manifestamente superiores aos benefícios que sejam de esperar da sua utilização.

A preterição de qualquer uma das três dimensões envolve a preterição global da proporcionalidade: assim, para que uma atuação administrativa não seja desproporcional ela não pode ser, nem inadequada, nem desnecessária, nem desrazoável. Perante a preterição de uma delas, não vale sequer a pena analisar as demais: uma atuação inadequada nunca pode ser logicamente necessária; a circunstância de uma atuação ser razoável não a salva da desproporcionalidade se for excessiva"[13].

141. Vemos, pois, que, na vertente da necessidade, o princípio da proporcionalidade exige que a Administração eleja, de entre as medidas aptas à satisfação da finalidade prosseguida, aquela que se mostre menos lesiva dos interesses envolvidos.

142. Ora, como se demonstrará em seguida, há uma série de medidas que podem ser adotadas, aptas a garantir a regularização da situação prevista no artigo 35.º do Código das Sociedades Comerciais e da situação prevista no artigo 70.º, n.º 2, do RJAEL, e muito menos gravosas, como a redução do capital social e a promoção de uma alteração estatutária que já está, aliás, em curso.

143. Como destaca ANA RAQUEL COXO, "*o princípio da proporcionalidade em sentido amplo é premente sobretudo «nas atuações que impliquem restrições ou compressões de posições jurídicas subjetivas e na aplicação de sanções onde se subsumem, precisamente, a ordem de restituição da quantia subvencionada e as medidas*

[13] Cfr. MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS – *Direito Administrativo Geral*, Tomo I. Lisboa: D. Quixote, 2014, p. 215.

sancionatórias a que temos vindo a fazer referência. Embora o princípio da proporcionalidade assuma o papel principal, outros princípios podem ser chamados à colação como o da proteção dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos (na medida em que a ordem de restituição da quantia subvencionada e as sanções associadas o incumprimento influem no direito subjetivo do beneficiário ao pagamento da subvenção) e os princípios da justiça e da razoabilidade (porquanto a aplicação de consequências desajustadas face às circunstâncias do caso concreto revela-se incompatível com a ideia de Direito)"[14].

144. Também no Código das Sociedades Comerciais se encontram afloramentos do princípio da proporcionalidade, enquanto princípio estruturante do Estado de Direito democrático, através da consagração do princípio do aproveitamento das sociedades comerciais.

145. O princípio do aproveitamento das sociedades comerciais resulta, no ordenamento jurídico português, do regime especial de invalidade do contrato de sociedade consagrado nos artigos 52.º a 55.º do Código das Sociedades Comerciais, nos termos do qual a declaração de nulidade ou a anulação do contrato de sociedade não determinam a extinção retroativa e automática da pessoa coletiva, mas antes a sua entrada em liquidação, nos termos do artigo 165.º do mesmo Código, preservando-se, para além disso, a eficácia dos negócios jurídicos anteriormente celebrados em nome da sociedade, em tutela da segurança do tráfego jurídico e dos interesses de terceiros.

146. Este princípio manifesta-se, de igual modo, no regime das deliberações sociais, nomeadamente nos artigos 56.º e seguintes do Código das Sociedades Comerciais, onde o legislador reservou a sanção de nulidade para os vícios mais graves (como sejam as deliberações tomadas em assembleia geral não convocada), remetendo os demais vícios para o regime da anulabilidade,

[14] Cfr. ANA RAQUEL CADAVEZ GOUVEIA COXO – *O Direito Administrativo das Subvenções*. Coimbra: Almedina, 2023, p. 561.

sujeita a prazos de arguição, evitando assim a paralisação da vida societária por irregularidades de menor intensidade.

147. Subjaz a este regime a opção político-legislativa de tratar a sociedade comercial não como simples contrato entre os sócios, mas como organização jurídica que envolve uma pluralidade de interesses legítimos, incluindo os dos credores sociais, dos trabalhadores e da comunidade em geral.

148. Como ensina PAULO OTERO, "*o princípio da proporcionalidade, sendo objeto de acolhimento expresso no artigo 266º, n.º 2 da Constituição e no CPA, tal como pela Convenção Europeia dos Direitos do Homem e pelo Direito da União Europeia, pode sintetizar-se nas ideias de adequação, necessidade e razoabilidade subjacentes à "fórmula de Jellinek": "**não se atira aos pardais com um canhão**"."*[15]

149. Ora, "*atirar aos pardais com um canhão*" é precisamente o que se fará caso se determine a dissolução de uma empresa local que assegura, há duas décadas, a gestão do primeiro geoparque mundial português, distinguido em 2024 com o Prémio de Mérito da Rede Global de Geoparques, e que se encontra numa inequívoca trajetória de consolidação institucional, financeira e científica.

C) DAS INFRAÇÕES FINANCEIRAS SANCIONATÓRIAS IMPUTADAS AOS VISADOS

i) Da ausência dos pressupostos de imputação subjetiva das infrações financeiras sancionatórias, em particular, da ausência de culpa

150. Ao contrário do que se depreende do teor do Relato sob pronúncia, a responsabilidade financeira não é uma responsabilidade objetiva, que se baste com a constatação da ocorrência de uma qualquer irregularidade ou ilegalidade.

---

[15] PAULO OTERO – *Direito do Procedimento Administrativo.* Volume I. Coimbra: Almedina, 2016. pp. 174-175.

151. Pelo contrário, mostra-se legalmente imprescindível que a conduta alegadamente irregular haja sido praticada em termos tais que possa recolher um juízo de censura a título de **culpa**.

152. É o que resulta de forma clara e inequívoca do artigo 61.º, n.º 5, *ex vi* do artigo 67.º, n.º 3 da LOPTC, onde se determina *"A responsabilidade prevista nos números anteriores só ocorre se a ação for praticada com culpa"* e ainda do artigo 67.º, n.º 2 do mesmo diploma, que prescreve *"O Tribunal de Contas gradua as multas tendo em consideração a gravidade dos factos e as suas consequências, o grau de culpa, o montante material dos valores públicos lesados ou em risco, o nível hierárquico dos responsáveis, a sua situação económica, a existência de antecedentes e o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal"*.

153. Contudo, analisando o Relato de Verificação Interna de Contas verificamos que nem uma palavra se encontra, muito menos qualquer referência a elementos de prova recolhidos, relativamente à culpa dos visados na comissão da infração que lhes é imputada.

154. Isto apesar do Manual de Auditoria e Procedimentos do Tribunal de Contas determinar com toda a clareza, em coerência com as disposições legais citadas, que constitui um princípio fundamental aplicável aos relatos o princípio da "*Exatidão*", segundo o qual "*Relativamente às infrações financeiras* ***deverão ser indicadas com precisão*** *as normas violadas, suas consequências jurídicas, responsáveis pela infração, dano financeiro,* ***descrição das circunstâncias em que ocorreram a infração e elementos que permitam ao Tribunal, aquando da efetivação de responsabilidade financeira, avaliar o grau de culpa****."*[16].

[16] Cfr. *Manual de Auditoria e Procedimentos*, Volume I, p. 103. disponível em www.tcontas.pt.

155. ANTÓNIO CLUNY assinala a este propósito que *"nada justifica que nas ações de controlo a cargo do Tribunal ou de um OCI se possa verificar um menor empenho na recolha e avaliação de elementos de facto relativos à culpa dos eventuais infratores.*

De facto, a simples crítica que decorre da imputação pública de eventuais responsabilidades financeiras em relatórios de ações de controlo a responsáveis de serviços ou atos de gestão pública, pode, aquando da publicitação dos mesmos, provocar consequências graves para a vida e a carreira daqueles.

Tais consequências, caso não resulte cuidada a exigência de recolha de prova que fundamente, primeira a imputação e crítica e, depois, a prática de uma infração, podem, também elas, originar procedimentos conducentes a apurar a responsabilidade de quem as produziu.[17]

156. A ausência de qualquer referência ao juízo de culpa imprescindível à imputação de responsabilidade financeira aos visados é, no entanto, compreensível à luz das circunstâncias concretas do caso. Esse juízo de censura não consta do Relato pela razão simples de que não é possível imputá-lo à conduta dos visados.

157. Como salienta NUNO A. GONÇALVES, "[e]*xige-se que a atividade financeira patológica, ademais da desconformidade com o ordenamento jurídico-financeiro, "possa ser pessoalmente censurado ao agente", por exprimir "uma atitude interna juridicamente desaprovada e pela qual ele tem por isso de responder".*

Querendo realizar o ato ou facto ilícito, age com dolo. Se o facto se realiza porque não foi cuidadoso, diligente ou precavido, atua com negligência.

A doutrina e a jurisprudência, ainda que com precisões, vai no sentido de que o conceito de culpa na responsabilidade sancionatória é o do direito penal.

E tem assim de se entender porque a LOPTC não oferece, diretamente, nem por remissão interna qualquer definição de culpa. O art. 67º n.º 2 fornece os critérios para determinação da medida concreta da multa e o n.º 4 institui como regime subsidiário o Código Penal."[18]

---

[17] Cfr. Ob. cit. pp. 169-170.
[18] Ob. cit. p. 23.

158. Mesmo na absoluta ausência de qualquer referência ao juízo de culpabilidade dos visados no Relato sob pronúncia, considerando que o dolo exigiria uma intenção volitiva da prática da infração será apenas de elementar bom senso pressupor que essa modalidade de imputação subjetiva está, de todo, afastada no presente caso.

159. A infração poderia apenas, em abstrato, ser imputada aos visados a título de negligência.

160. Como ensina CAVALEIRO DE FERREIRA, "*o aspecto positivo na definição de negligência [...] – e não mera contraposição ao dolo por formal negativa – é indicado no corpo do art. 15.º [do CP]", que exige a violação de um dever de cuidado ou diligência. Esse cuidado ou diligência é tomado em um sentido objectivo e em um sentido subjectivo. No primeiro sentido integra a tipicidade do facto ilícito nos crimes culposos [ou negligentes]; no segundo sentido procura definir o elemento subjectivo, por forma subjectiva. É a diligência que o agente "deve" ter, e a diligência que o agente "pode" ter*"[19] ou, como diz a lei, "*o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz*".

161. Mesmo no âmbito do direito civil, ensina ANTUNES VARELA que "*a culpa exprime um juízo de reprovabilidade da conduta do agente: o lesante, em face das circunstâncias específicas do caso, devia e podia ter agido de outro modo*"[20].

162. Finalmente, "[a]*valiar a culpa em termos de responsabilidade financeira – e a questão tornar-se-á mais complexa se falarmos de negligência – implica assim, se não em todas pelo menos em muitas circunstâncias, avaliar os concretos "deveres de cuidado" necessários a uma correcta tomada de decisão*"[21].

[19] CAVALEIRO FERREIRA, *Lições de Direito Pena*l - *Parte Geral*, Almedina, Coimbra, 2010, I, p. 303.
[20] ANTUNES VARELA, Das Obrigações em Gral, Vol. I, p. 559.
[21] ANTÓNIO CLUNY, ob. cit., pp. 162.

163. O contexto organizacional que marcou a atividade da Naturtejo ao longo de grande parte da sua existência revela, contudo, que "*em face das circunstâncias específicas do caso*", não era exigível aos membros dos órgãos sociais da Naturtejo e aos membros dos órgãos sociais da entidade pública participante que agissem de outro modo.

164. Numa fase inicial, a empresa possuía um quadro de pessoal muito reduzido, característico de uma pequena empresa intermunicipal do interior do país em fase de implantação.

165. Em 2018, a Naturtejo contava com 6 trabalhadores, nas áreas administrativa, de comunicação, geologia, cultura e biologia, turismo e geologia/educação.

166. Em virtude da crise financeira provocada pela pandemia de Covid-19, a Naturtejo viu-se obrigada a reduzir o seu quadro de pessoal de 6 trabalhadores, em 2020, para 3 trabalhadores em 2021.

167. A Naturtejo só voltou a alargar o seu quadro de pessoal em 2024, com a contratação de uma nova trabalhadora na área da educação e da cultura.

168. Ora, foi justamente no período compreendido em que a Naturtejo se viu reduzida a 3 trabalhadores, nenhum deles com formação em direito ou em gestão ou contabilidade, que se verificaram as dificuldades descritas no ponto 2.1.1. do Relato de Verificação Interna de Contas.

169. Só em 2026 foi possível alargar o quadro de pessoal da Naturtejo, que conta agora com 7 trabalhadores e com novas áreas de competência: solicitadoria, economia e geologia. Foram recrutados, em particular, um técnico de gestão e uma solicitadora, estando previsto o recrutamento, por cedência de interesse público, de mais um jurista e de mais um técnico financeiro.

170. Há oito anos atrás, não existia, no quadro da empresa, qualquer trabalhador com as competências necessárias para assegurar a elaboração de instrumentos de gestão previsional, a preparação de normas de controlo interno ou a gestão do cumprimento das obrigações legais impostas pelo RJAEL.

171. Os membros dos órgãos sociais exerciam (e exercem) funções sem remuneração, não existindo estruturas intermédias de decisão, nem delegações complexas de competências.

172. Em termos de recursos materiais, a Naturtejo opera em duas salas de escritório do Edifício do Turismo do Município de Castelo Branco, com capacidade instalada até seis postos de trabalho, cedidas a título gratuito pelo referido Município.

173. Apesar dos esforços já assinalados, a Naturtejo continua a ser uma pequena empresa intermunicipal do interior do país, com escassos recursos e meios limitados para cumprir todas as exigências formais e substantivas impostas pelo ordenamento jurídico aplicável, como a análise comparada dos principais indicadores institucionais, humanos e financeiros permite demonstrar.

174. Uma empresa com 3 a 6 trabalhadores, sem quadros jurídicos nem financeiros próprios, operando no interior do país, com dificuldades estruturais de recrutamento de pessoal qualificado, não pode ser perspetivada sob o mesmo prisma com que se perspetiva uma empresa de grande dimensão do setor empresarial local, com sede numa área metropolitana e com acesso facilitado a mercados de trabalho especializados.

175. A esta circunstância acresce a incerteza jurídica em torno da aplicabilidade do regime excecional previsto no artigo 62.º, n.º 15, do RJAEL, sobre o qual existe muito pouca produção jurídica.

176. E, bem assim, sobre a inclusão do regime previsto no artigo 35.º do Código das Sociedades Comerciais na exceção introduzida pelo n.º 15 do artigo 62.º do RJAEL.

177. Ainda assim, o parecer jurídico pedido pela Naturtejo à sociedade de advogados Castanheira, Almeida, Pereira, Mateus Ferreira & Associados, Sociedade de Advogados, R.L., em 9 de outubro de 2021, ofereceu a confiança necessária para acreditar na aplicabilidade daquela exceção.

178. Razão pela qual, nas circunstâncias do caso, e até perante tudo quanto ficou dito, é ainda mais evidente que nenhuma violação de deveres de cuidado e diligência lhes pode ser imputado.

179. Importa, pois, concluir, com ANTÓNIO CLUNY, que *"não havendo culpa, não há conduta ilícita, nem, assim, infração financeira, mesmo que possa ser constatada uma objetiva irregularidade (ilicitude)"*.[22]

180. Em face de todo o exposto, ficou amplamente demonstrada a inexistência dos pressupostos de imputação subjetiva das infrações financeiras imputadas aos visados.

181. Ainda que assim não se entenda, a título meramente subsidiário, as circunstâncias acima descritas constituem fundamento bastante para a dispensa ou atenuação especial da medida da multa que eventualmente venha a ser proposta.

182. De acordo com o n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, "[o] *Tribunal pode dispensar a aplicação da multa quando a culpa do demandado for diminuta e não houver lugar à reposição ou esta tiver sido efetuada*".

[22] Ob. cit. p. 162.

183. Como se confirmou na Sentença do Tribunal de Contas n.º 6/2021, de (processo n.º 5/2020-JRF/3.ª Secção, disponível em www.tcontas.pt), a aplicação deste regime constitui um "*poder/dever, a operar em função de todas as circunstâncias do caso concreto*".

184. Ficou já demonstrado que os visados agiram com a diligência que lhes era exigível, face ao contexto organizacional da Naturtejo e face à incerteza jurídica sobre a aplicabilidade de um regime excecional sobre o qual pouco há escrito na doutrina e na jurisprudência.

185. Ademais, não há lugar a qualquer reposição de dinheiros públicos por consequências dos factos tidos como infratores.

186. Salvo melhor entendimento, verificam-se os pressupostos de que depende a dispensa de aplicação da multa ou, caso assim não se entenda, de atenuação especial da medida da multa.

ii) Da ausência dos pressupostos de imputação objetiva das infrações financeiras sancionatórias

a. *<u>Do alegado incumprimento da obrigação de deliberar sobre a dissolução da Naturtejo pela AMNT até 30 de junho de 2019 (cfr. ponto 2.2.8. do Relato)</u>*

187. O Tribunal de Contas identifica, **em primeiro lugar**, como situação que deve determinar responsabilidade financeira sancionatória ao abrigo do disposto no artigo 65.º, n.º 1, alínea d), da Lei de Organização e Processo no Tribunal de Contas, a seguinte:

Pontos	SITUAÇÃO DETETADA	NORMAS VIOLADAS
2.2.8.	A Naturtejo deveria ter sido objeto de uma deliberação de dissolução, por parte da AMNT, no prazo de seis meses a contar do final do terceiro ano, ou seja, até 30.06.2019. Em alternativa, e em igual prazo, deveria a mesma ter sido alienada integralmente, integrada em serviços municipalizados, fundida em outra empresa, ou internalizada a sua atividade.	Artigo 62.º, n.º 1, alíneas a) e b) e artigos 63.º a 65.º do RJAEL.

188. Nesta matéria, damos por integralmente reproduzido o que acima se disse quanto à inexistência de uma obrigação de deliberar sobre a dissolução da Naturtejo, em virtude da sua subsunção ao regime excecional previsto no artigo 62.º, n.º 15, do RJAEL, bem como o que acima se disse quanto à ausência de culpa.

189. Nestes termos, não se preenchem os pressupostos de imputação objetiva e subjetiva da infração financeira sancionatória prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea d), da LOPTC aos visados.

b. *Da alegada inexistência de planos de atividades anuais e plurianuais, orçamento, anual e planos de investimento anual e plurianual, entre 2018 e 2024 (cfr. ponto 2.2.2. do Relato)*

190. O Tribunal de Contas identifica, **em segundo lugar**, como situação que deve determinar responsabilidade financeira sancionatória ao abrigo do disposto no artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e d), da Lei de Organização e Processo no Tribunal de Contas, a seguinte:

Pontos	SITUAÇÃO DETETADA	NORMAS VIOLADAS	NORMA SANCIONATÓRIA / TIPO DE RESPONSABILIDADE
2.2.2	Inexistência de planos de atividades anuais e plurianuais, orçamento anual e planos de investimento anual e plurianual desde 2018 a 2024.	Artigo 42.º, n.º 1, alíneas a), b) e c), do RJAEL	Artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e d), e n.º 2, da LOPTC – Responsabilidade sancionatória

191. Efetivamente, não foram aprovados planos de atividades anuais e plurianuais, orçamento anual e planos de investimento anual e plurianual nos exercícios assinalados.

192. Quanto a esta falha, pela qual a Naturtejo se penitencia, damos por integralmente reproduzido o que acima referimos quanto à ausência de culpa, com alguns esclarecimentos adicionais, em relação ao exercício económico de 2018. Em todos os anos, subsequentes, nas Assembleias Gerais onde se apresentavam as Contas para aprovação, quase todas com a presença do ROC, também se apresentavam as atividades previstas para os anos seguintes e o respetivo suporte financeiro e a participação dos sócios e a respetiva comparticipação financeira, incluindo os programas cofinanciados. Nessas reuniões estiveram sempre presentes, como observadores, os técnicos, [redacted], a fim de esclarecer com mais detalhe as atividades a desenvolver. Assim, apesar de não existirem Instrumentos de gestão previsional (planos de atividades anual e plurianual e orçamento) aprovados em Assembleia Geral, os sócios da empresa tiveram conhecimento das atividades a desenvolver e do respetivo impacto financeiro.

193. A Naturtejo não aprovou os instrumentos de gestão previsional para 2018, embora a respetiva aprovação constasse da ordem de trabalhos da Assembleia Geral de 12 de abril de 2018.

194. A Assembleia Geral tomou conhecimento da proposta de atividades devidamente quantificada.

195. No entanto, colocou-se uma questão relativa ao projeto de investimento que a Naturtejo estava a executar de € 340.345,96 (Festival da Paisagem), cuja execução se previa impossível àquela data.

196. Por essa razão, os associados tiveram dúvidas sobre a decisão a tomar relativamente aos instrumentos de gestão previsional, tendo decidido aguardar mais uns dias e reprogramar depois as atividades.

197. A própria informação prestada aos parceiros do projeto apontava para a necessidade de aguardar orientações definitivas da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro sobre a reprogramação da operação e sobre o enquadramento do período subsequente.

198. A informação a prestar pela Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro deveria clarificar os procedimentos e decisões suscetíveis de produzir impacto direto sobre o reconhecimento de rendimentos associados à execução daquele programa, subsistindo incertezas quanto ao tratamento de determinadas verbas anteriormente reconhecidas e quanto à configuração final do quadro financeiro dos projetos em curso.

199. E, neste contexto, a gestão da empresa optou por aguardar a consolidação da informação financeira relevante antes de promover a produção de determinados documentos de acompanhamento e planeamento, procurando assegurar que os mesmos refletissem adequadamente a realidade económica e financeira da Naturtejo.

200. Neste contexto, a incerteza não incidia apenas sobre a execução corrente do projeto, mas também sobre uma componente materialmente relevante da atividade e das previsões financeiras da empresa.

201. A elaboração de instrumentos de gestão previsionais fiáveis encontrava-se condicionada pela ausência de decisão sobre matérias com impacto direto na execução de investimento, na realização de atividades e no correspondente enquadramento financeiro.

202. Entretanto não houve quaisquer reprogramações e só em novembro de 2019 foi aprovada a candidatura CENTRO-04-3928-FEDER-000026, que retroagiu efeitos a 1 de outubro de 2018, para dar continuidade aos resultados decorrentes da execução do período 2016-2018.

203. Assim, entende-se que a não aprovação dos instrumentos de gestão previsional em abril de 2018 deve ser interpretada à luz deste contexto excecional de transição entre fases de uma operação estratégica para a atividade da Naturtejo.

204. Importa igualmente referir que esta situação não correspondeu à inexistência de acompanhamento da atividade da empresa por parte dos órgãos sociais ou dos mecanismos de fiscalização existentes.

205. Durante o período delimitado no Relato de Verificação Interna de Contas, continuaram a ser elaboradas demonstrações financeiras, prestadas contas, desenvolvidos procedimentos de controlo contabilístico e financeiro e assegurado o acompanhamento regular da situação da empresa pelos respetivos órgãos competentes.

206. As contas anuais continuaram a ser elaboradas e submetidas à Assembleia Geral, tendo as demonstrações financeiras sido objeto de certificação legal de contas em todos os exercícios.

207. Estima-se que os instrumentos de gestão previsional, relativos ao exercício económico corrente, sejam aprovados na próxima assembleia-geral, concluindo-se o processo tendente à regularização desta desconformidade.

c. *Da alegada realização de transferências da AMNT para a Naturtejo, ao abrigo de contrato-programa ilegal, entre 2018 e 2021, e da realização de transferências da AMNT para a Naturtejo sem contrato-programa em vigor em 2022 (cfr. ponto 2.2.3.1. do Relato)*

208. O Tribunal de Contas identifica, **em terceiro lugar**, como situações que devem determinar responsabilidade financeira sancionatória ao abrigo do disposto no artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e d), da Lei de Organização e Processo no Tribunal de Contas, as seguintes:

Pontos	SITUAÇÃO DETETADA	NORMAS VIOLADAS	NORMA SANCIONATÓRIA / TIPO DE RESPONSABILIDADE
2.2.3.1	Realização de transferências da AMNT para a empresa, ao abrigo de um contrato-programa ilegal, incapaz de fundamentar e justificar os valores transferidos, nos exercícios de 2018 a 2021.	Artigo 36.º, n.º1, 47.º do RJAEL e 151.º do CPA	Artigo 65.º, n.º 1, alínea b), e n.º 2, da LOPTC – Responsabilidade sancionatória
2.2.3.1	Realização de transferências da AMNT para a empresa, sem qualquer título legal válido (ao abrigo de um contrato-programa que já não se encontrava em vigor), no exercício de 2022.	Artigos 36.º, n.º 1 e 47.º do RJAEL	Artigo 65.º, n.º 1, alínea b), e n.º 2, da LOPTC – Responsabilidade sancionatória

209. Ainda antes de entrarmos nas especificidades das infrações concretamente imputada aos visados identificados no ponto 2.2.3.1. do Relato, convém ter presente o próprio conceito de responsabilidade financeira.

210. NUNO A. GONÇALVES, ex-Procurador Geral Adjunto da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas e atual juiz Conselheiro da 3.ª Secção (Criminal) do Supremo Tribunal de Justiça, refere a este propósito:

*"O que é então a responsabilidade financeira? É acertado dizer-se que "só existe… quando alguém possa vir a constituir-se na obrigação de repor fundos públicos ou suportar as sanções legalmente previstas… **em virtude em virtude da violação de normas disciplinadoras da atividade financeira pública**"*

(…)

Na sua dimensão prático-jurídica, que factos podem ser constitutivos da obrigação de repor ou indemnizar o erário público e/ou cuja infração pode ser sancionada com multa?

Necessariamente ilícitos.

***Mas feridos de uma ilicitude específica. Ofensivos de normas que regem a atividade financeira pública. Isto é, as leis e procedimentos que comandam as receitas, as despesas, a guarda e gestão dos dinheiros e fundos públicos**."*[23]

211. Vemos, pois, que só poderá haver imputação de responsabilidade financeira em geral quando a conduta imputável ao responsável se mostre violadora de normas reguladoras da atividade financeira pública, mais precisamente das que regulam "***receitas, as despesas, a guarda e gestão dos dinheiros e fundos públicos***".

212. Este pressuposto mostra-se particularmente claro no plano da responsabilidade financeira sancionatória.

213. Como salienta ANTÓNIO CLUNY, "[a]*s infrações financeiras estão definidas no artigo 65.º da LOPTC. Todavia, em muitos casos as normas do artigo 65.º da LOPTC que as preveem não definem diretamente a ação ilegal, a conduta que se pretende punir, antes se socorrem do conteúdo de outras normas substantivas que impõem deveres e condutas a quem gere e usa dinheiros públicos e cuja violação pode integrar o tipo de uma das infrações indicadas em qualquer uma das infrações indicadas em qualquer uma das alíneas daquele preceito legal."*[24]

214. Vemos, portanto, que, para poderem ser qualificadas como infrações financeiras sancionatórias, as condutas têm de estar tipificadas no artigo 65.º

---

[23] Cfr. NUNO A. GONÇALVES – Efetivação da responsabilidade financeira: O papel do Ministério Público. Intervenção no Seminário 2 – Relevância e Efetividade da Jurisdição Financeira no Século XXI, disponível em http://seminarios.tcontas.pt/seminario2/textos/seminario2__20171129__ng.pdf

[24] Cfr. ANTÓNIO CLUNY – *Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas*. Coimbra: Coimbra Editora, 2011. p. 119.

da Lei de Organização e Processo no Tribunal de Contas (norma sancionatória primária) e consubstanciar ainda a violação das normas financeiras identificadas nas alíneas daquele preceito (normas sancionatórias secundárias ou remissivas).

215. Ora, como adverte o citado autor, "[a] *utilização legal de fórmulas algo indeterminadas tais como «violação de normas sobre…», «violação de normas legais ou regulamentares relativas a…», impedem, por vezes, também alguma clareza e permitem confusões sobre a própria natureza (financeira) das normas secundárias e, por sua vez, das condutas que hão-de integrar o tipo da infração. Essa confusão tanto pode advir, por isso, da origem e sede das normas (lei ou regulamento), como da própria natureza dos valores por elas prevenidos ou e protegidos.* ***Haverá, assim, que verificar, com cuidado, se estamos realmente no âmbito de normas que disciplinem e previnam interesses de natureza financeira ou se nos encontramos em outros âmbitos****."*[25]

216. Usando do cuidado recomendado pelo ilustre ex-Procurador Geral Adjunto junto do Tribunal de Contas, vejamos agora, em concreto, a infração imputada aos responsáveis.

217. De acordo com o Relato, incorrem os visados na infração financeira sancionatória prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea d) da Lei de Organização e Processo no Tribunal de Contas, que determina o seguinte:

Artigo 65.º

Responsabilidades financeiras sancionatórias

1 - O Tribunal de Contas pode aplicar multas nos casos seguintes:

(…)

b) Pela violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos;

(…)"

[25] Ob. Cit. p. 122.

218. Em causa está a celebração de um contrato-programa com a Associação de Municípios Natureza e Tejo, em 29 de fevereiro de 2016, com efeitos retroativos a 2014, em aparente incumprimento do disposto no artigo 47.º, n.os 1, 2 e 3, do RJAEL.

219. Recordemos, então, o que dispõe o artigo 47.º, n.os 1, 2 e 3, do RJAEL:

Artigo 47.º

Celebração de contratos-programa com empresas locais de serviços de interesse geral

1 - A prestação de serviços de interesse geral pelas empresas locais e os correspondentes subsídios à exploração dependem da prévia celebração de contratos-programa com as entidades públicas participantes.

2 - Os contratos-programa devem definir detalhadamente o fundamento da necessidade do estabelecimento da relação contratual, a finalidade desta, os montantes dos subsídios à exploração, assim como a eficácia e a eficiência que se pretende atingir com a mesma, concretizando um conjunto de indicadores ou referenciais que permitam medir a realização dos objetivos setoriais.

3 - O desenvolvimento de políticas de preços das quais decorram receitas operacionais anuais inferiores aos custos anuais é objetivamente justificado e depende da adoção de sistemas de contabilidade analítica onde se identifique a diferença entre o desenvolvimento da atividade a preços de mercado e o preço subsidiado na ótica do interesse geral.

220. No entender do Tribunal de Contas, ao exigir, no n.º 1 do artigo 47.º, a "*prévia celebração de contratos-programa*", o legislador quis proibir a celebração de contratos-programa com efeitos retroativos.

221. Para além disso, a seu ver, o texto do contrato-programa celebrado não respeitaria as exigências de fundamentação previstas nos n.os 2 e 3 do artigo 47.º do RJAEL.

222. Segundo resulta do Relato de Verificação Interna de Contas, o contrato-programa celebrado em 29 de fevereiro de 2016 não respeitou nem a proibição que entende resultar do n.º 1 do artigo 47.º nem as exigências de fundamentação previstas nos n.os 2 e 3 da mesma norma.

223. Ora, com o devido respeito, o n.º 1 do artigo 47.º consubstancia, essencialmente, uma regra de forma, isto é pretende estabelecer *o contrato-programa* como o instrumento jurídico adequado a titular a *prestação de serviços de interesse geral pelas empresas locais e os correspondentes subsídios à exploração*, enquanto meio de financiar aquela prestação de serviços à população.

224. Já os n.os 2 e 3 do mesmo artigo contêm exigências de fundamentação que devem constar dos instrumentos jurídicos referidos, ou seja, dos *contratos programa* a celebrar entre a empresa local e as entidades participantes.

225. Em nenhum dos casos estamos perante "*normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos*", tal como exige o tipo infracional previsto no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC, imputado aos visados.

226. É conhecida a interpretação elástica e flexível do conceito de normas disciplinadoras da atividade financeira do Tribunal de Contas, mas no caso concreto, com todo o respeito, tal elasticidade não alcança o conjunto de normas em questão relativas à forma dos contratos-programa.

227. Efetivamente, as normas acima mencionadas não são, seguramente, normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, essas serão, além das normas do RJAEL especificamente respeitantes ao orçamento das empresas locais, as previstas nos diplomas que aprovam os orçamentos anuais, na lei de enquadramento orçamental, bem como naqueles que regulam a execução do orçamento.

228. Já as normas referentes à assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas serão as previstas na Lei do Compromissos e Pagamentos em Atraso, as normas reguladoras das competências e limites para a autorização de despesa pelos órgãos administrativos, etc., mas não, seguramente, normas que regulam a forma de contratos-programa.

229. NUNO A. GONÇALVES refere a este propósito: "*Exemplificando: o tipo da al. b), abrange a multiplicidade dos incumprimentos de normas que comandam ou regulam a elaboração e execução dos orçamentos (máxime: LEO, LEORAM, Leis de execução do orçamento, POC's, DL n. 155/92, regime financeiro das autarquias locais, etc.) bem como a violação de quantas regem a assunção, autorização ou pagamento de despesas (máxime: LCPA, etc.)*".

230. Ora, independentemente de se considerar que o contrato-programa podia, ou não, ser celebrado com efeitos retroativos, e se estava ou não adequadamente fundamentado, temáticas que abordaremos mais adiante, não pode haver dúvidas de que a eventual violação das normas identificadas no Relato, não integra o tipo infracional previsto no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC.

231. Razão pela qual se impõe a alteração das conclusões do Relato, confirmando-se no relatório a ausência de responsabilidade financeira sancionatória, com fundamento na violação do disposto no artigo 47.º, n.os 1, 2 e 3, do RJAEL.

232. Ainda que se considerasse que as normas em causa consubstanciam "*normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos*", sempre se imporia concluir pelo não preenchimento do tipo infracional.

233. Quanto à alegada proibição de celebração de contratos-programa com efeitos retroativos, importa recordar que os contratos-programa se regem, supletivamente, pelo disposto na Parte III do CCP.

234. Nos termos do artigo 287.º, n.º 2, do CCP, "[a]*s partes* ***podem atribuir eficácia retroativa ao contrato*** *quando razões de interesse público o justifiquem, desde que* ***a produção antecipada de efeitos****:*

a) Não seja proibida por lei;

b) Não lese direitos e interesses legalmente protegidos de terceiros; e

c) Não impeça, restrinja ou falseie a concorrência garantida pelo disposto no presente Código relativamente à de formação do contrato".

235. Atento o regime próprio do contrato-programa (e a exclusão do procedimento tendente à sua celebração do âmbito de aplicação da Parte II do Código de Contratos Públicos) é de se considerar inaplicável o requisito contido na alínea c) do n.º 2 do artigo 287.º do Código.

236. Por outro lado, as "*razões de interesse público*" que justificam a eficácia retroativa do contrato-programa celebrado em 29 de fevereiro de 2016 coincidem com a necessidade de titular a prestação de serviços de interesse geral para os quais a empresa local foi constituída, cuja continuidade teve de ser assegurada entre contratos-programa.

237. Sendo estas as "*razões de interesse público*" que conduziram à atribuição de eficácia retroativa ao contrato, parece, também, assente que a produção antecipada de efeitos "*não lesou direitos e interesses legalmente protegidos de terceiros*".

238. Resta, então, saber se esta produção antecipada de efeitos é ou não proibida por lei.

239. E a resposta terá de ser negativa.

240. O Tribunal de Contas encontra na expressão "*prévia celebração*" uma proibição implícita de produção antecipada de efeitos.

241. Contudo, com o devido respeito, a expressão "*prévia celebração*" nada mais é que um reflexo linguístico de um princípio básico de direito civil: em regra, a celebração de um contrato deve preceder a sua execução.

242. Esta é, mais do que uma asserção jurídica, positivada no artigo 12.º, n.º 1, do Código Civil, uma premissa lógica da vida em sociedade.

243. No entanto, como é sabido, não raras vezes, a complexidade dos processos negociais e, no caso do setor público, as exigências de natureza regulatória tornam impossível formalizar os termos de um instrumento contratual a tempo da execução das prestações que neles deverão estar previstas.

244. Por isso, embora um contrato deva ser "*previamente celebrado*", a produção de efeitos antes da sua formalização só é proibida se for expressamente proibida por lei.

245. Seria, por exemplo, o caso se o RJAEL estabelecesse que "*está vedada a atribuição de eficácia retroativa aos contratos-programa*" ou se estabelecesse que "*os contratos-programa só podem produzir efeitos para o futuro*".

246. Mas não foi isso que o legislador previu.

247. Não se pode, nestes termos, retirar da expressão "*prévia celebração*" o significado proibitivo subjacente à alínea a) do n.º 2 do artigo 287.º do CCP.

248. Ainda que assim não se entendesse, uma eventual invalidade própria do contrato associada à atribuição de efeitos retroativos ao contrato-programa, subsumindo-se ao disposto no artigo 284.º, n.º 1, do CCP, seria meramente

parcial, suscetível de redução nos termos do artigo 292.º do Código Civil, *ex vi* do artigo 285.º, n.º 3, do CCP.

249. Todavia, como o próprio Tribunal de Contas reconhece, a invalidade dos contratos administrativos não sujeitos ao disposto no artigo 100.º do CPTA deve ser arguida no prazo de três meses a contar da respetiva celebração ou de um ano, se promovida pelo Ministério Público (cfr. artigo 58.º, n.º 1, do CPTA, *ex vi* do artigo 77.º-B, n.º 1, do mesmo Código).

250. Os efeitos do contrato-programa estão, assim, há muito consolidados na ordem jurídica.

251. O mesmo se diga quanto à suposta invalidade do contrato-programa, por suposta inobservância das exigências de fundamentação previstas no artigo 47.º, n.ºs 2 e 3, do RJAEL.

252. Poder-se-á discutir se a fundamentação constante do contrato-programa foi suficientemente densa ou pormenorizada.

253. Todavia, uma eventual insuficiência de fundamentação do contrato-programa não implica, por si só, uma invalidade substantiva do contrato-programa, muito menos a inexistência de título jurídico para as transferências efetuadas.

254. Mesmo que se considerasse insuficiente a fundamentação constante do contrato-programa, a verdade é que, como vimos, e é expressamente reconhecido no Relato, os efeitos do contrato-programa se consolidaram na ordem jurídica.

255. As transferências realizadas ao seu abrigo, enquanto operações de execução material daquele contrato-programa, eram, por isso, legalmente devidas.

256. O que releva, do ponto de vista da legalidade material das transferências, é que os pressupostos substantivos para a concessão de subsídios à exploração do serviço de interesse geral prestado se encontrem preenchidos aquando da celebração do contrato-programa — ou seja, que exista uma relação de prestação de serviços de interesse geral, que os montantes sejam definidos e que a finalidade seja identificada.

257. Com efeito, não se pode equiparar a alegada violação dos n.os 1, 2 e 3 do artigo 47.º, por défice de fundamentação, a uma subsidiarização não permitida pelo artigo 36.º do RJAEL, como se estivéssemos perante uma situação em que não existe qualquer suporte jurídico a titular as transferências.

258. Existe um contrato-programa, consolidado na ordem jurídica, celebrado entre as partes, com objeto definido, montantes estipulados e finalidades identificadas.

259. Ora, a convalidação do contrato tem consequências jurídicas determinantes: do ponto de vista das operações materiais e jurídicas que materializam a sua execução: é que as transferências efetuadas ao seu abrigo têm de ser consideradas juridicamente tituladas.

260. Com efeito, o cumprimento do contrato-programa era judicialmente exigível, tal como o era a obrigação de pagamento de subsídios à exploração nele prevista.

261. Concretizando, se acaso se colocasse um problema de incumprimento do contrato-programa e a Naturtejo pretendesse acionar a AMNJ, instaurando a competente ação administrativa para condenação desta ao pagamento das quantias contratualmente previstas, estando, inquestionavelmente, convalidada qualquer ilegalidade do contrato, o tribunal não poderia deixar de condenar a AMNJ a cumprir as obrigações ali assumidas.

262. Ora, sendo assim, como é, o cumprimento de tais obrigações não pode deixar de considerar-se juridicamente respaldado, e, nessa medida, a realização das transferências para pagamento dos subsídios contratualizados em circunstância alguma pode ser reputada ilícita e constituir infração financeira.

263. Quanto à interpretação do disposto na Cláusula 3.ª do contrato-programa, refira-se que, embora a redação formal da cláusula contratual utilize o singular ("*renovando-se automaticamente por igual período*"), a renovação automática é uma disposição de natureza contratual tipicamente associada a renovações sucessivas.

264. Em regra, os contratos de execução duradoura com prazo certo são renováveis automaticamente no seu termo e por períodos sucessivos de igual duração, salvo estipulação em contrário.

265. É isso que resulta, por exemplo, do regime do contrato de arrendamento (cfr. artigo 1054.º e seguintes do Código Civil).

266. A forma por excelência de extinguir os contratos de execução duradoura com prazo certo é a denúncia.

267. A interpretação de que a cláusula permitia apenas uma única renovação não é, pois, a única leitura possível, sendo admissível, à luz das regras de interpretação dos negócios jurídicos, uma interpretação no sentido de renovações sucessivas.

268. Valerá a pena lembrar que a competência jurisdicional em matéria de "*interpretação, validade e execução de contratos administrativos ou de quaisquer outros contratos celebrados nos termos da legislação sobre contratação pública, por pessoas coletivas de direito público ou outras entidades adjudicantes*" está reservada aos tribunais administrativos e fiscais (cfr. artigo 212.º, n.º 3, da

Constituição e artigo 4.º, n.º 1, alínea e), do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais).

269. Se dúvidas havia quanto à interpretação da Cláusula 3.ª do contrato-programa (e, para a Naturtejo e para a sua entidade pública participante nunca houve), cabia, exclusivamente, aos tribunais administrativos e fiscais sobre elas decidir.

270. Assim, impõe-se concluir que as transferências realizadas entre 2016 e 2022 foram tituladas pelo contrato-programa em causa, que se manteve vigente, por não ter sido denunciado.

271. Em suma, as transferências realizadas ao abrigo do contrato-programa não consubstanciam um subsidiarização não permitida pelo artigo 36.º do RJAEL.

272. Não se preenchendo, por isso, também os pressupostos de imputação objetiva das infrações financeiras sancionatórias imputadas aos visados nesta matéria.

273. O Tribunal de Contas identifica, **em quarto lugar**, como situação passível de gerar responsabilidade financeira sancionatória a arrecadação, em 2018, de apoios relativos ao festival da paisagem EcoNature e ao reforço da oferta turística para o último trimestre de 2018 e para os três primeiros trimestres de 2019, por parte do Municípios de Proença-a-Nova (cfr. ponto 2.2.3.2. do Relato).

274. Importa tornar a esclarecer que o Município de Proença-a-Nova não é participante no capital social da Naturtejo, muito menos o é o seu órgão executivo, como resulta do Relato de Verificação Interna de Contas.

275. A circunstância de o Município de Proença-a-Nova integrar a Associação de Municípios Natureza e Tejo – essa sim, participante no capital social da Naturtejo – não habilita a desconsideração de sua personalidade jurídica própria, com o único objetivo de estender a proibição contida no artigo 36.º, n.º 1, do RJAEL.

276. Nos termos do artigo 36.º, n.º 1, do RJAEL, "[a]*s entidades públicas participantes não podem conceder às empresas locais quaisquer formas de subsídios ao investimento ou em suplemento a participações de capital*".

277. Em causa está a atribuição, pela entidade pública participante, de "*quaisquer formas de subsídios ao investimento ou em suplemento a participações de capital: embora a letra de lei não se revele muito clara, supõe-se que o sentido dela consiste em proibir os subsídios ao investimento, bem como os "suplementos a participações de capital" – fórmula que, parece-nos, abrange as designadas prestações suplementares, bem como a participação daquelas entidades no aumento de capital social, através de novas entradas*"[26].

278. Ora, a lei define como entidade pública participante os municípios, as associações de municípios, independentemente da respetiva tipologia, e as áreas metropolitanas, que detenham uma participação local (isto é, uma participação social) numa determinada empresa local (cfr. artigos 5.º e 3.º do RJAEL).

279. O Município de Proença-a-Nova, por não deter uma participação social na Naturtejo, não é uma entidade pública participante no capital social da Naturtejo.

280. Como tal, não está abrangida pelo regime proibitivo contido no artigo 36.º, n.º 1, do RJAEL.

[26] Cfr. PEDRO COSTA GONÇALVES – *in ob. cit.*, p. 191.

281. Ainda que assim não fosse, e é, a verdade é que os apoios relativos ao festival da paisagem EcoNature e ao reforço da oferta turística se subsumem a um patrocínio do Município de Proença-a-Nova a um evento cultural promovido na circunscrição territorial abrangida pelo referido município.

282. Designam-se por patrocínio "*os contratos que uma pessoa, chamada de patrocinado, se obriga a garantir, pela sua participação num evento, a presença da marca e demais sinais distintivos de outra pessoa, chamada de patrocinador, com vista à difusão junto do público, imediato ou mediato deste acontecimento, mediante a assistência financeira e ou material fornecida pelo patrocinador*"[27].

283. Foi justamente isto que sucedeu, no caso dos apoios concedidos ao festival da natureza EcoNature e ao reforço da oferta turística.

284. As câmaras municipais estão habilitadas a conceder, por deliberação, "formas de apoio a entidades e organismos legalmente existentes, nomeadamente com vista à execução de obras ou à realização de eventos de interesse para o município, bem como à informação e defesa dos direitos dos cidadãos" (cfr. artigo 33.º, n.º 1, alínea o), do LAL).

285. Acresce que no Relato sob pronúncia se refere que os atos da AMNJ não têm fundamentação adequada, em violação do artigo 151.º do CPA.

286. Ora, importa relembrar que estas deliberações não estão sujeitas a um dever de fundamentação, nos termos das disposições conjugadas do artigo 31.º, n.º 3, *a contrario*, e 152.º do Código do Procedimento Administrativo.

287. Assim, não só existia lei habilitante para a concessão do apoio, como esta concessão não se encontrava sujeita ao regime do artigo 36.º, n.º 1, do RJAEL,

[27] Cfr. ALEXANDRE LIBÓRIO DIAS PEREIRA – *Contratos de Patrocínio Publicitário ("sponsoring")*, 2005, p. 324.

e não estava sujeita ao dever de fundamentação que o Relato de Verificação Interna de Contas considerou incumprindo.

288. Em todo o caso, impõe-se concluir pela prescrição do procedimento de apuramento de responsabilidade financeira sancionatória, não desde 25 de junho de 2026, mas desde 1 de janeiro de 2026.

289. Ao contrário do que se afirma nos ponto 77 e 78 do Relato de Verificação Interna de Contas, as suspensões excecionalmente determinadas pelas medidas de combate à pandemia Covid-19 **não são aplicáveis no caso em apreço.**

290. Pelo simples facto de que não se pode suspender um prazo que já se encontra suspenso.

291. Com efeito, os prazos de prescrição em causa estiveram suspensos, por determinação da legislação Covid-19, em dois momentos distintos:
   a) a primeira suspensão decorreu entre 9 de março de 2020 (cfr. artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, com a redação dada pela Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril) e 2 de junho de 2020 (cfr. artigo 8.º, da Lei n.º 16/2020, de 29 de maio);
   b) a segunda suspensão decorreu entre 22 de janeiro de 2021 (cfr. artigo 6.º-B da Lei n.º 4-B/2021, de 1 de fevereiro) e 5 de abril de 2021 (cfr. artigo 6.º da Lei n.º 13-B/2021, de 5 de abril).

292. Como é reconhecido no ponto 76 do Relato, o prazo de prescrição suspende-se com a entrada da conta no Tribunal ou com o início da auditoria e até à audição do responsável, sem poder exceder dois anos, nos termos do artigo 70.º, n.os 2 e 3 da LOPTC.

293. Como também é reconhecido no Relato, a conta deu entrada no Tribunal de Contas em 30 de maio de 2019.

294.O prazo de prescrição esteve, assim, suspenso entre 30 de maio de 2019 e 30 de maio de 2021, por força do disposto nos n.os 2 e 3 dos artigos 70.º da LOPTC.

295.Portanto, o prazo de prescrição não estava em curso entre 9 de março de 2020 e 2 de junho de 2020 nem entre 22 de janeiro de 2021 e 5 de abril de 2021 para poder ser suspenso ao abrigo das medidas excecionais de combate à pandemia de Covid-19.

296.5 anos correspondem a 1.825 dias.

297.Entre 31 de dezembro de 2018 e a data em que a conta deu entrada no Tribunal de Contas correram 150 dias.

298.O prazo de prescrição voltou a correr em 1 de junho de 2021.

299.Os restantes 1.675 dias terminaram em 1 de janeiro de 2026.

300.Em face de todo o exposto, impõe-se concluir pelo não preenchimento dos pressupostos de imputação objetiva e subjetiva das infrações financeiras assacadas aos visados no Relato de Verificação Interna de Contas ou, subsidiariamente, pela prescrição do procedimento tendente à efetivação de responsabilidade financeira sancionatória.

d. Da imputação de infrações financeiras sancionatórias tipificadas no artigo 66.º, alíneas c) e d) da LOPTC

301.O Tribunal de Contas imputa, por fim, aos membros dos órgãos sociais da Naturtejo uma violação do dever de colaboração previsto no artigo 12.º, n.º

1, da LOPTC, subsumindo-a às infrações financeiras sancionatórias previstas nas alíneas c) e d) do n.º 1 do artigo 66.º da mesma Lei.

302. A este propósito, remetemos, novamente, para o que acima foi referido quanto à ausência de culpa, que se dá por integralmente reproduzido.

303. Em todo o caso, acrescentar algumas considerações.

304. A Naturtejo procurou manter ao longo de todo o procedimento uma postura de transparência, boa-fé e colaboração com o Tribunal de Contas, procurando responder aos pedidos formulados e disponibilizar os elementos de que dispunha em cada momento.

305. É reconhecido que alguns dos elementos solicitados não foram facultados em momento oportuno, como os instrumentos de gestão previsional.

306. Todavia, tal circunstância não resultou de qualquer intenção de ocultar informação, de restringir o acesso à documentação ou de dificultar a ação de fiscalização.

307. À data dos pedidos, determinados elementos não se encontravam disponíveis ou formalizados, designadamente por dependerem da consolidação de informação contabilística, financeira e administrativa, bem como da obtenção de contributos e validações por parte de entidades externas.

308. Por outro lado, a empresa assumiu o compromisso de gerir o Geopark Naturtejo e de ser parceiro estratégico da Reserva da Biosfera Transfronteiriça Tejo/Tajo Internacional e alocou todo o seu esforço a essas atividades.

309. A análise entretanto realizada por ocasião da última comunicação do Tribunal de Contas, permitiu-nos complementar e clarificar diversos aspetos inicialmente não documentados de forma suficiente, possibilitando uma reconstituição mais completa dos factos e dos procedimentos em causa, atento o lapso temporal decorrido entre o envio das contas ao Tribunal de Contas e a notificação do Relato de Verificação Interna de Contas.

310. Nestes termos, importa esclarecer que foram, de facto, entregues no âmbito do procedimento de verificação interna de contas os seguintes elementos:
   a) *identificação dos subsídios de exploração reconhecidos na demonstração de resultados (data de atribuição, documentos comprovativos de recebimento, contratos-programa, documentos de candidatura);*
   b) *retificações ao mapa da composição dos órgãos de administração e fiscalização; e*
   c) *justificação de todos os montantes considerados e respetivos documentos contabilísticos comprovativos das contas 272119 e 27811002.*

311. Os elementos não facultados em momento oportuno (designadamente, os instrumentos de gestão previsional) não o foram por qualquer intenção de ocultar informação, restringir o acesso à documentação ou dificultar a ação de fiscalização.

312. À data dos pedidos, determinados elementos não se encontravam disponíveis ou formalizados, por dependerem da consolidação de informação contabilística, financeira e administrativa, bem como de validações por parte de entidades externas.

313. Assim, em anexo ao presente contraditório, serão remetidos os seguintes elementos em falta:

   a. estatutos versão DR e a alteração do notário;

   b. Contrato programa de 2016 com a AMNT e o respetivo parecer prévio do órgão de fiscalização nos termos do nº 6 do art. 15º do RJAEL ou justificar a sua inexistência

314. Ressalva-se, contudo, que, apesar das irregularidades detetadas, a Naturtejo cumpriu as suas obrigações de reporte junto da Direção-Geral das Autarquias Locais.

D) DAS DEMAIS IRREGULARIDADES APONTADAS

315. Ao longo do Relato de Verificação Interna de Contas são, ainda, identificadas outras irregularidades a que o Tribunal de Contas não associa sanção.

316. São elas:

a) a falta de publicitação de informação legalmente exigida no portal institucional da Naturtejo;
b) a utilização do referencial contabilístico errado;
c) a inexistência de normas de controlo interno; e
d) a inexistência de pareceres do fiscal único sobre os instrumentos de gestão previsional.

317. A Naturtejo assume, desde já, o seu compromisso empenhado na correção de todas as irregularidades identificadas no Relato de Verificação Interna de Contas, que, como referido, ocorreram num contexto organizacional particularmente difícil para a empresa.

318. Contudo, e ao abrigo do princípio da colaboração, não poderá deixar de apresentar alguma justificação adicional, quanto às irregularidades ocorridas.

319. A Naturtejo reconhece a falta de publicação no seu portal institucional do contrato de sociedade, da estrutura do capital social, da identidade e remunerações dos membros dos órgãos sociais, do número de trabalhadores e modalidades de vinculação, dos planos de atividades e de investimento, dos orçamentos, da prestação de contas completa, dos relatórios de boas

práticas de governo societário e dos planos de prevenção de riscos de corrupção.

320. Esta omissão resultou de insuficiências nos procedimentos internos de monitorização, associadas à reduzida dimensão da estrutura administrativa da empresa.

321. A Naturtejo encontra-se a desencadear as diligências necessárias à regularização, nomeadamente: publicação da informação em falta, definição de procedimentos de verificação periódica e atribuição de responsabilidades específicas pela atualização do portal institucional.

322. A Naturtejo não dispõe de norma de controlo interno formalmente aprovada, situação que resultou da convicção de que os procedimentos internos então adotados eram adequados à natureza e dimensão da entidade.

323. Não obstante a ausência de normas formais, os procedimentos internos assentaram em mecanismos de controlo material e documental, designadamente: registo e arquivo sistemático da correspondência, manutenção de processos administrativos e financeiros individualizados, validação documental das despesas, acompanhamento dos projetos financiados, supervisão pelos órgãos sociais e fiscalização por Revisor Oficial de Contas.

324. A adoção destes mecanismos de controlo material e documental permitiu, ao longo dos anos, assegurar um procedimento informal de controlo interno da atividade da Naturtejo, inexistindo, materialmente, qualquer risco de falta de "*rigor, transparência e accountability, inerentes à gestão de recursos públicos*".

325. Em todo o caso, a proposta de norma de controlo interno será submetida à próxima Assembleia Geral para aprovação.

326. A não aprovação de um Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas também não correspondeu à ausência de mecanismos efetivos de controlo.

327. A reduzida dimensão da empresa, a natureza predominantemente técnica e institucional da sua atividade, o elevado grau de escrutínio associado aos projetos financiados por fundos públicos e europeus, que são o grosso do financiamento da Naturtejo, e a existência de mecanismos de fiscalização externa contribuíram para que a gestão assentasse numa lógica de controlo efetivo, ainda que não formalizado.

328. Todavia, importa referir que a inexistência destes instrumentos formais não correspondeu à ausência de mecanismos efetivos de controlo, acompanhamento e supervisão da atividade da empresa.

329. Durante este período, e particularmente nos anos que se seguiram à crise financeira da empresa e ao contexto pandémico, a Naturtejo desenvolveu a sua atividade com uma estrutura organizacional muito reduzida, concentrando os seus esforços na gestão corrente, na manutenção das condições necessárias à renovação da classificação do Geopark Mundial da UNESCO e na execução dos projetos nacionais e internacionais em que participava.

330. Neste contexto, os procedimentos internos assentavam essencialmente em mecanismos de controlo material e documental que foram sendo adotados ao longo dos anos, designadamente através do registo e arquivo sistemático da correspondência recebida e expedida, da manutenção de processos administrativos e financeiros individualizados, da validação documental das despesas, do acompanhamento permanente dos projetos financiados, da supervisão pelos órgãos sociais, da fiscalização por Revisor Oficial de Contas e das verificações promovidas pelas entidades financiadoras dos programas em execução.

331. Acresce que os membros dos órgãos sociais da Naturtejo exerciam funções sem remuneração, inexistindo igualmente estruturas intermédias de decisão ou delegações complexas de competências suscetíveis de aumentar significativamente os riscos associados à gestão da organização.

332. A reduzida dimensão da empresa, a natureza predominantemente técnica e institucional da sua atividade, o elevado grau de escrutínio associado aos projetos financiados por fundos públicos e europeus e a existência de mecanismos permanentes de fiscalização externa contribuíram para que a gestão da empresa assentasse numa lógica de controlo efetivo, ainda que nem sempre devidamente formalizada através dos instrumentos que atualmente se encontram em preparação.

333. Importa igualmente referir que a documentação entretanto elaborada evidencia que muitos dos procedimentos agora sistematizados já correspondiam, na prática, a regras e métodos de funcionamento adotados pela empresa.

334. Com efeito, os documentos em fase final de aprovação identificam mecanismos de controlo relacionados com a gestão documental, a contratação pública, a autorização e validação de despesas, a gestão de tesouraria, a execução de projetos financiados, a prevenção de conflitos de interesses, a rastreabilidade das decisões e a monitorização da atividade, matérias que há muito se encontravam sujeitas a procedimentos internos e a escrutínio pelos órgãos de fiscalização.

335. Assim, a principal insuficiência verificada não residiu na ausência absoluta de mecanismos de controlo ou de prevenção de riscos, mas na falta da sua formalização e sistematização num quadro documental estruturado e expressamente aprovado pelos órgãos competentes.

336. Ainda assim, o Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção, Fraude, Conflitos de Interesses e Infrações Conexas já foi, entretanto, concluído e será submetido a aprovação na próxima Assembleia Geral.

337. Finalmente, apesar de não terem existido pareceres do Fiscal Único sobre os instrumentos de gestão previsional, a verdade é que o Fiscal Único emitiu, regularmente, relatório e parecer sobre as demonstrações financeiras em todos os exercícios.

338. A análise da evolução das reservas e ênfases nas certificações de contas ao longo dos anos evidencia uma redução gradual e consistente das matérias objeto de reserva.

339. Em 2012, identificavam-se reservas relacionadas com a recuperabilidade de créditos sobre a Associação de Municípios Natureza e Tejo, o reconhecimento de ativos intangíveis e o tratamento contabilístico dos subsídios à exploração.

340. A partir de 2019, as reservas referem-se, quase em exclusivo, à recuperabilidade de um crédito sobre o Município de Nisa no valor de € 175.000,00.

341. A partir de 2019, deixaram de subsistir as reservas relativas aos ativos intangíveis e ao tratamento dos subsídios, permanecendo essencialmente a reserva relativa aos créditos sobre a Associação de Municípios Natureza e Tejo.

342. Esta situação não resultou da ausência de diligências tendentes à recuperação ou regularização dos créditos sobre a Associação de Municípios Natureza e Tejo, mas da convicção da administração quanto à sua existência, exigibilidade e recuperabilidade, suportada em documentação, deliberações dos órgãos competentes, enquadramento estatutário e pareceres jurídicos.

343. Por sentença do Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco, de 10 de fevereiro de 2023, o Município de Nisa foi condenado ao pagamento de € 175.000,00, tendo sido confirmada a existência, exigibilidade e validade dos créditos judicialmente reclamados.

344. Cessaram, assim, as reservas quanto à recuperabilidade do crédito sobre o Município de Nisa.

345. Finalmente, quanto à utilização do referencial contabilístico desadequado, dá-se nota de que as contas do exercício económico findo (ainda não submetidas a aprovação) serão já apresentadas nos termos das normas integrais do Sistema de Normalização Contabilística.

346. Para contexto, entre 2004 e 2009, a Naturtejo organizou as suas contas com base no Plano Oficial de Contabilidade.

347. A partir de 2010, adotou as normas integrais do Sistema de Normalização Contabilística.

348. Em 2016, com o acordo do Revisor Oficial de Contas, passou a relatar nos termos da Norma das Microentidades, por se enquadrar nos requisitos dimensionais.

349. A partir de 2018, o artigo 31.º-A da Lei n.º 50/2012 passou a exigir que as empresas locais aplicassem os regimes gerais de contabilidade.

350. Aparentemente equivocadamente, a Naturtejo não interpretou esta norma como impondo a adoção das Normas Contabilísticas e de Relato Financeiro na sua integralidade, tendo mantido o regime das microentidades.

351. Reconhece-se que esta interpretação simplificou o relato financeiro, nomeadamente pela não apresentação do Anexo completo, da Demonstração dos Fluxos de Caixa e da Demonstração das Alterações no Capital Próprio.

352. Todavia, as demonstrações financeiras apresentadas permitiam identificar a situação patrimonial, económica e financeira completa da empresa, não tendo a utilização do regime contabilístico simplificado condicionado os resultados da análise económico-financeira da atividade da Naturtejo.

353. Em 2021, a Naturtejo adotou o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas, conforme disposto no n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, passando a relatar de acordo com as normas integrais desse referencial.

E) SÍNTESE CONCLUSIVA

354. A Naturtejo enquadra-se no regime de exceção previsto no artigo 62.º, n.º 15, do RJAEL, por exercer, a título principal, atividades de gestão de equipamentos e prestação de serviços nas áreas da cultura, da educação e da ciência, inovação e tecnologia, não lhe sendo aplicável o regime de dissolução obrigatória previsto no n.º 1 do mesmo artigo, que inclui o disposto no artigo 35.º do Código das Sociedades Comerciais.

355. Ainda que assim não se entendesse, não se verifica a situação prevista no artigo 35.º do Código das Sociedades Comerciais, porquanto não ocorreu qualquer variação patrimonial negativa desde 2019, tendo os capitais próprios da empresa registado um crescimento de 63% entre 2018 e 2024.

356. Por outro lado, a recomendação de dissolução viola o princípio da proporcionalidade, consagrado no artigo 266.º, n.º 2, da Constituição e concretizado no artigo 7.º do Código do Procedimento Administrativo, sendo manifestamente desproporcional face à inequívoca trajetória de consolidação

institucional, financeira e científica da empresa, que é responsável pela gestão de projetos financiados no montante global de 22,8 milhões de euros, ao abrigo do Regime de Autorização de Residência para Atividade de Investimento no setor cultural, encontrando-se um quarto projeto, no valor de 6 milhões de euros, em avaliação.

357. A eventual desconformidade dos estatutos com o RJAEL não deve determinar a dissolução da empresa, encontrando-se já em curso o processo de regularização estatutária.

358. De igual modo, não estão preenchidos os pressupostos de imputação das infrações financeiras sancionatórias indiciadas no Relato de Verificação Interna de Contas.

359. As irregularidades identificadas no Relato de Verificação Interna de Contas estão a ser objeto de suprimento, encontrando-se em preparação os instrumentos de gestão previsional, as normas de controlo interno e o plano de prevenção de riscos, para além do reforço dos quadros técnicos especializados nas áreas do direito e da gestão.

Pela NATURTEJO – EMPRESA DE TURISMO, E.I.M

Assinado por: [redacted]
Num. de Identific
Data: 2026.07.21 [redacted]

CHAVE MÓVEL

Junta-se:

- *Relatório Económico-Financeiro;*
- *Contrato-Programa;*
- *Estatutos versão DR e a alteração do notário.*

Luis Teiga Barros

De: Associação de Municipios Natureza e Tejo <amntejo@gmail.com>
Enviado: 21 de julho de 2026 19:44
Para: Tribunal de Contas - DA9
Cc: Tribunal de Contas - ST
Assunto: Processo n.º 4997/2018 | VIC (2018 naturtejo)

Exma. Sra. Juíza Conselheira-Relatora do Tribunal de Contas,

Em referência ao Processo nº 4997/18 - DA IX, a **AMNT.**, notificada para se pronunciar sobre o **Relato de Verificação Interna de Contas** acima identificado, datado de 15 de junho de 2026, vem, ao abrigo do disposto no artigo 13.º da LOPTC[1], exercer o seu direito ao contraditório institucional.

Para o efeito, dá-se aqui por integralmente reproduzido e aceite o teor da pronúncia de 21 de julho de 2026, subscrita pela Naturtejo – Empresa de Turismo, E.I.M.

Com os melhores cumprimentos,

[redacted]

Presidente do Conselho Diretivo da AMNT

Exma. Sra.
Juíza Conselheira-Relatora
do Tribunal de Contas

V/Ref.ª: Proc. n.º 4997/18-DA IX

Assunto: *Naturtejo | Verificação Interna de Contas (2018) | Exercício do Contraditório Individual*

[redacted], notificado pelo ofício em referência do Relato de Verificação Interna de Contas (2018), para, ao abrigo do artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, exercer o direito ao contraditório, vem dizer o seguinte:

1. No Relato sob pronúncia, é imputada ao visado a prática das seguintes infrações financeiras sancionatórias:
    a) a infração financeira sancionatória prevista e punida pelo artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e d), e n.º 2, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, pela "*inexistência de planos de atividades anuais e plurianuais desde 2018 a 2024*", em violação do disposto no artigo 42.º, n.º 1, alíneas a) a c), do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local; e
    b) a infração financeira sancionatória prevista e punida pelo artigo 66.º, n.º 1, alíneas c) e d), e n.º 2, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, pela alegada falta injustificada de prestação de informações pedidas, de remessa de documentos solicitados ou de comparência para a prestação de declarações e pela alegada falta injustificada da colaboração devida ao Tribunal, respetivamente;

2. A pronúncia apresentada pela NATURTEJO – EMPRESA DE TURISMO, E.I.M., em 21 de julho de 2026, para a qual se remete e se dá por integralmente

reproduzida, deixa explícito que se não reúnem os pressupostos de imputação objetiva e subjetiva das infrações financeiras sancionatórias imputadas aos visados.

3. Em especial, a responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto no artigo 61.º, n.º 5, *ex vi* do artigo 67.º, n.º 3, e do artigo 67.º, n.º 2, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, depende da existência de uma conduta alegadamente irregular que haja sido praticada em termos tais que possa recolher um juízo de censura a título de **culpa**.

4. Contudo, da análise do Relato sob pronúncia não se encontra qualquer referência a elementos de prova recolhidos, relativamente à culpa do visado na comissão das infrações que lhe são imputadas.

5. Ora, como resulta do Relato de Verificação Interna de Contas sob pronúncia, a identificar-se qualquer infração, tê-lo-á sido praticada **sem culpa**, pelas circunstâncias aí mais bem descritas.

6. No caso particular do visado, esta conclusão sai reforçada pelas seguintes circunstâncias individuais:
    a) O visado possui formação académica em Engenharia Agrícola (Bacharelato pela Escola Superior Agrária do Instituto Politécnico de Castelo Branco), não dispondo de formação específica nas áreas jurídica, financeira ou de gestão empresarial.
    b) O visado exerce o cargo de Presidente do Conselho de Administração da Naturtejo desde janeiro de 2004, sem nunca ter exercido esse cargo a tempo inteiro, acumulando-o com outras funções públicas, além de outros cargos não remunerados em associações e entidades regionais.
    c) O visado nunca auferiu qualquer remuneração, ajuda de custo, senha de presença ou outro rendimento no exercício das funções de

Presidente do Conselho de Administração desta empresa intermunicipal, desde a sua designação até à presente data.

d) A Naturtejo sempre operou com uma estrutura administrativa reduzida nas áreas de gestão e jurídica, recorrendo à colaboração das Câmaras Municipais associadas, em particular da Câmara Municipal de Idanha-a-Nova, designadamente no âmbito das funções de coordenação científica e de educação.
e) A empresa recorreu sistematicamente a apoio externo nas áreas de contabilidade, gestão e assessoria jurídica, numa ótica de racionalização de recursos e contenção de custos, de modo a não onerar excessivamente os seus associados.
f) A Naturtejo pautou o seu desempenho pela excelência nas áreas da ciência, educação, cultura, promoção turística e desenvolvimento do setor primário e agroalimentar junto dos seus associados.
g) As atividades desenvolvidas, os orçamentos e as contas foram regularmente apresentados em assembleia-geral pelo Conselho de Administração, pela empresa consultora em economia e gestão e pelos coordenadores científico e de educação, com a presença do Revisor Oficial de Contas, sempre de forma clara e transparente.
h) A atuação do visado foi sempre norteada pela prossecução do interesse público e pela boa gestão dos recursos públicos, nunca tendo sido visado em qualquer processo de natureza sancionatória.

7. Caso assim não se entenda, a título meramente subsidiário, as circunstâncias acima descritas constituem fundamento bastante para a dispensa ou atenuação especial da medida da multa que eventualmente venha a ser proposta, ao abrigo do disposto no artigo 65.º, n.º 8, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, e do disposto no n.º 1 do artigo 74.º e n.º 1 do artigo 72.º do Código Penal.

8. Em face do aqui exposto e do que resultava, já, do contraditório individual apresentado pela Naturtejo, deverá o relatório final, em conformidade com as regras e princípios que regem a atividade de auditoria do Tribunal de Contas, concluir pela ausência de responsabilidade financeira do visado.

O visado,

Assinado por: [redacted]
Num. de Identi[redacted]
Data: 2026.07.2[redacted]

CHAVE MÓVEL

Exma. Sra.
Juíza Conselheira-Relatora
do Tribunal de Contas

V/Ref.ª: Proc. n.º 4997/18-DA IX

Assunto: *Naturtejo | Verificação Interna de Contas (2018) | Exercício do Contraditório Individual*

[redacted], notificado pelo ofício em referência do Relato de Verificação Interna de Contas (2018), para, ao abrigo do artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, exercer o seu direito ao contraditório, vem dizer o seguinte:

1. No Relato sob pronúncia, é imputada ao visado a prática das seguintes infrações financeiras sancionatórias:
    a) a infração financeira sancionatória prevista e punida pelo artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e d), e n.º 2, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, pela "*inexistência de planos de atividades anuais e plurianuais desde 2018 a 2024*", em violação do disposto no artigo 42.º, n.º 1, alíneas a) a c), do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local; e
    b) a infração financeira sancionatória prevista e punida pelo artigo 66.º, n.º 1, alíneas c) e d), e n.º 2, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, pela alegada falta injustificada de prestação de informações pedidas, de remessa de documentos solicitados ou de comparência para a prestação de declarações e pela alegada falta injustificada da colaboração devida ao Tribunal, respetivamente;

2. A pronúncia apresentada pela NATURTEJO – EMPRESA DE TURISMO, E.I.M., em 21 de julho de 2026, para a qual se remete e se dá por integralmente

reproduzida, deixa explícito que se não reúnem os pressupostos de imputação objetiva e subjetiva das infrações financeiras sancionatórias imputadas aos visados.

3. Em especial, a responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto no artigo 61.º, n.º 5, *ex vi* do artigo 67.º, n.º 3, e do artigo 67.º, n.º 2, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, depende da existência de uma conduta alegadamente irregular que haja sido praticada em termos tais que possa recolher um juízo de censura a título de **culpa**.

4. Contudo, da análise do Relato sob pronúncia não se encontra qualquer referência a elementos de prova recolhidos, relativamente à culpa do visado na comissão das infrações que lhe são imputadas.

5. Ora, como resulta do Relato de Verificação Interna de Contas sob pronúncia, a identificar-se qualquer infração, tê-lo-á sido praticada **sem culpa**, pelas circunstâncias aí mais bem descritas.

6. No caso particular do visado, esta conclusão sai reforçada pelas seguintes circunstâncias individuais:

    a) O visado desempenhou as funções de Vogal do Conselho de Administração da NATURTEJO – EMPRESA DE TURISMO, E.I.M., entre 2014 e 2025;

    b) Ao longo do seu percurso pessoal e profissional, o visado sempre exerceu as funções que lhe foram confiadas com sentido de responsabilidade, transparência e respeito pela legalidade;

    c) Nunca foi constituído arguido em qualquer processo criminal nem visado em qualquer processo tendente à efetivação de

responsabilidade financeira, pautando sempre a sua conduta por elevados princípios éticos e de serviço público;

d) Importa igualmente referir que o visado nunca retirou qualquer benefício pessoal ou financeiro do exercício das funções que desempenha na direção da Naturtejo. Durante todo este período, nunca recebeu qualquer remuneração, senha de presença, despesa de representação, ajudas de custo, transporte ou refeição suportada pela associação, tendo a sua participação sido exclusivamente motivada pelo interesse público;

e) A integração do visado na direção da Naturtejo resultou unicamente da convicção de que o Geopark Naturtejo, reconhecido pela UNESCO, constitui um património de valor excecional para o território;

f) O visado sempre procurou contribuir para a sua preservação, valorização e promoção, acreditando que a Naturtejo desempenha um papel fundamental no desenvolvimento sustentável da região e na proteção deste património para as gerações futuras.

7. Caso assim não se entenda, a título meramente subsidiário, as circunstâncias acima descritas constituem fundamento bastante para a dispensa ou atenuação especial da medida da multa que eventualmente venha a ser proposta, ao abrigo do disposto no artigo 65.º, n.º 8, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, e do disposto no n.º 1 do artigo 74.º e n.º 1 do artigo 72.º do Código Penal.

8. Em face do aqui exposto e do que resultava, já, do contraditório individual apresentado pela Naturtejo, deverá o relatório final, em conformidade com as regras e princípios que regem a atividade de auditoria do Tribunal

de Contas, concluir pela ausência de responsabilidade financeira do visado.

O visado,

[redacted]

Assinado p[redacted]
Data: 2026.

Ao
TRIBUNAL DE CONTAS
Exma. Senhora
Juiz Conselheira
da 2.º Secção do Tribunal de Contas
Avenida da República, n.º 65, 1050-189
LISBOA

Registado com Aviso de Receção
Remetido igualmente por suporte eletrónico para secretaria@tcontas.pt

Assunto: Relato de Verificação Interna de Contas - Processo n.º 4997/18-DA IX

[redacted], presidente da Associação de Municípios da Naturtejo (AMNT) e presidente da Câmara Municipal de Proença-a-Nova, tendo sido notificado para se pronunciar ao abrigo do direito ao contraditório, nos termos do disposto no artigo 13.º e no n.º 3 do artigo 87.º, ambos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) – aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (na sua atual redação),

na qualidade de responsável individual indiciado, vem exercer o presente

CONTRADITÓRIO,

O que faz nos termos e com os fundamentos seguintes:

A. Enquadramento inicial

1. O ora subscritor manifesta, desde já, a sua total disponibilidade para colaborar com o Tribunal de Contas na boa instrução do presente processo e na implementação das recomendações constantes do Relato de verificação interna de contas, reconhecendo a importância do controlo externo na promoção da legalidade, da racionalidade económica e da transparência na gestão dos recursos públicos.

2. Disponibilidade que foi, desde logo, reconhecida no Relato, no âmbito da colaboração demonstrada pela Câmara Municipal de Proença-a-Nova na resposta aos esclarecimentos pedidos, da qual o subscritor é Presidente.

3. Não obstante o responsável indiciado exercer funções de Presidente da AMNT, entidade pública participante da Naturtejo – Empresa de Turismo, EIM (doravante, Naturtejo), por inerência ao cargo de Presidente da Câmara de Proença-a-Nova, e, nessa medida, ter responsabilidades decorrentes da atuação daquela Associação,

4. Salienta-se, salvo o devido respeito por este Tribunal, que o presente processo contende com a verificação interna de contas da Naturtejo, empresa intermunicipal onde o subscritor não detém quaisquer competências de gestão.

5. A Naturtejo encontra-se integrada no setor empresarial local, tendo por objeto a gestão do Geopark Naturtejo, classificado como geoparque mundial da UNESCO, que abrange os municípios de Castelo Branco, Idanha-a-Nova, Nisa, Oleiros, Proença-a-Nova, Vila Velha de Ródão e Penamacor.

6. No que concerne às infrações imputadas à Naturtejo e à AMNT, e ao entendimento do responsável individual sobre o enquadramento normativo aplicável, dá-se aqui por reproduzido o teor do contraditório apresentado pela Naturtejo, em tudo o que aproveite ao aqui subscritor e não seja incompatível com a pronúncia ora apresentada.

7. No que respeita especificamente à AMNT e ao ora subscritor, o Relato identifica, em particular:

a. A celebração e execução de um contrato-programa entre a AMNT e a Naturtejo, ao abrigo do qual foram efetuadas transferências de verbas, contrato esse que os Exmos. Senhores Auditores consideram ilegal e incapaz de fundamentar as verbas transferidas, designadamente nos exercícios de 2018 a 2024.

b. A realização de transferências da AMNT para a Naturtejo em 2022, entendidas como carecidas de título legal válido, por inexistência, nesse exercício, de contrato-programa em vigor, após o termo de vigência do anterior contrato.

c. A não adoção, até 30.06.2019, de deliberação de dissolução da Naturtejo ou de uma das alternativas previstas no RJAEL, apesar de a empresa preencher, no entendimento do Douto Tribunal, desde 2016–2018, os rácios que determinavam a sua dissolução.

8. O Anexo 2 do Relato – "Quadro de eventuais infrações financeiras" – individualiza o ora subscritor como responsável pela prática de infrações financeiras sancionatórias, ao abrigo do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), e n.º 2, da LOPTC, relativamente às transferências efetuadas ao abrigo do contrato-programa e sem título legal válido, e ao abrigo do artigo 65.º, n.º 1, alínea d), e n.º 2, da LOPTC, quanto à omissão de deliberação de dissolução da Naturtejo.

9. O subscritor remete, em particular quanto às infrações que lhe são imputadas, para o contraditório apresentado pela Naturtejo, relativamente ao não preenchimento dos pressupostos de imputação objetiva e subjetiva das infrações financeiras sancionatórias imputadas.

Contudo, sempre se dirá o seguinte:

10. No que respeita, em particular, aos apoios concedidos pelo Município de Proença-a-Nova a iniciativas promovidas pela Naturtejo, – e sem prejuízo da prescrição do procedimento – importa salientar que estamos perante patrocínios a eventos culturais e turísticos realizados no território municipal, ao abrigo do artigo 33.º, n.º 1, alínea o), do Regime Jurídico das Autarquias Locais[1], não configurando subsídios de investimento proibidos pelo artigo 36.º do RJAEL, até porque o Município não é entidade pública participante no capital da Naturtejo.

11. A AMNT, enquanto associação de municípios de natureza intermunicipal, assume a prossecução de atribuições e competências de interesse comum dos municípios associados, designadamente no domínio da promoção territorial e turística do território do Geopark Naturtejo, através da participação no capital social da Naturtejo – Empresa de Turismo, EIM, e da celebração de instrumentos de cooperação financeira com esta.

12. As opções tomadas em matéria de financiamento da Naturtejo e de manutenção da empresa no perímetro do setor empresarial local foram adotadas em contexto de particular complexidade normativa, resultado da conjugação entre o Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais (RJAEL) e os regimes de finanças locais, do setor empresarial do Estado e do SNC, bem como num quadro de sucessivas alterações legislativas e orientações de política pública quanto ao papel das empresas locais.

13. Este contexto normativo e institucional, que o próprio Tribunal de Contas tem vindo a densificar de forma progressiva através da sua jurisprudência, é relevante para a apreciação do elemento subjetivo das infrações imputadas, na

[1] Aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

medida em que condiciona a previsibilidade concreta da ilicitude e o grau de censurabilidade da conduta.

Senão vejamos, em concreto,

B. Das infrações concretamente imputadas

i. Do contrato-programa celebrado entre a AMNT e a Naturtejo em 29.02.2016

14. O contrato-programa aqui em causa, ao qual o Relato imputa variadas invalidades, foi celebrado entre a AMNT e a Naturtejo com vista à concretização das atribuições desta no âmbito da gestão e divulgação do Geopark Naturtejo da Meseta Meridional.

15. Sucede que, **à data de celebração do referido contrato-programa, 29 de fevereiro de 2016, não era o aqui subscritor Presidente do Conselho Diretivo da AMNT**, nem exercia na associação qualquer outro cargo.

16. Com efeito, o responsável indiciado apenas iniciou o seu mandato de Presidente da Câmara de Proença-a-Nova a 10 de março de 2016. [cfr. documento 1 (Ata), que se junta]

17. Consequentemente, apenas após essa data, por inerência, iniciou as funções de Presidente do Conselho Diretivo da AMNT, conforme evidenciado na relação nominal de responsáveis constante do Relato.

18. O aqui indiciado como responsável, não teve, pois, qualquer envolvimento na celebração do contrato-programa, não tendo sido o próprio a assiná-lo, mas sim o seu antecessor.

19. E, conforme se desenvolverá *infra*, não é evidenciada, no Relato, nem quanto a esta nem quanto a nenhuma das infrações, qualquer imputação concreta ao subscritor,

20. Ou qualquer descrição de atos ou omissões do responsável individual dos quais se possibilite a formulação de um juízo de censurabilidade pessoal.

21. Bastando-se o Relato pela responsabilização meramente funcional, o que, como se verá adiante, é manifestamente insuficiente em sede de responsabilidade financeira sancionatória.

22. As decisões de financiamento da Naturtejo através do mencionado contrato-programa foram tomadas no seio de órgãos colegiais da AMNT, em que o ora subscritor participou na qualidade de presidente, em contexto de deliberação conjunta com outros titulares, com base na (escassa) informação técnica e financeira disponibilizada pelos serviços competentes e pelos órgãos de fiscalização da empresa.

23. O subscritor não tinha, pois, qualquer motivo para desconfiar da licitude do referido contrato-programa.

24. O Relato evidencia, precisamente, a existência de um modelo reiterado de financiamento, com validação interna ao longo de vários exercícios, sem que tivesse ocorrido censura específica do Tribunal de Contas quanto à idoneidade jurídico-financeira do instrumento utilizado.

25. Acresce que, conforme reconhecido no Relato no ponto n.º 63, a imputada anulabilidade do contrato-programa sempre se teria há muito sanado, **consolidando-se os termos do clausulado na ordem jurídica como válidos**.

26. O referido contrato-programa consubstanciaria, assim, título jurídico bastante para as transferências efetuadas, encontrando-se há muito consolidado na ordem jurídica,

27. Pelo que tais operações não traduzem qualquer violação de normas de elaboração ou execução orçamental prevista na alínea b) do artigo 65.º da LOPTC.

28. Sem prejuízo, é evidente que o responsável atuou ao abrigo daquele contrato-programa, realizando transferências nele previstas com a plena convicção da sua legalidade, e sendo perfeitamente legítima essa sua convicção.

29. Com efeito, não lhe era exigível uma atuação diferente, que apenas se poderia consubstanciar na omissão da subsidiarização da Naturtejo pela AMNT, em incumprimento da obrigação contratual gerada pela celebração do contrato-programa.

ii. Das transferências de 2022

30. Nesta secção, dá-se por reproduzido o exposto no ponto anterior.

31. Com efeito, foi entendimento coletivo por parte dos agentes da AMNT e da Naturtejo que o contrato-programa se renovaria automaticamente por períodos sucessivos, atenta a cláusula 3.ª daquele.

32. E sendo perfeitamente legítima essa interpretação.

33. Não havendo, também aqui, qualquer suspeita ou motivo de desconfiança da eventual ilicitude dos subsídios concedidos à Naturtejo.

34. O subscritor não detém formação jurídica, não tendo o seu desconhecimento sido colmatado por qualquer alerta dos serviços ou de qualquer outro órgão ou agente das entidades envolvidas.

35. O responsável indiciado agiu, assim, na plena convicção de as transferências realizadas estariam cobertas pelo contrato-programa, tese jurídica que é, ainda hoje, sustentável.

36. Não sendo censurável a sua atuação, ainda que se venha a entender pela efetiva ilicitude das referidas transferências.

iii. Da não dissolução da Naturtejo

37. O Relato conclui que a Naturtejo deveria ter sido dissolvida através de deliberação da AMNT, em razão da sua situação económico-financeira, por força do disposto no n.º 1 do artigo 62.º do RJAEL.

38. Sucede que foi entendimento consensual nos órgãos da AMNT que a empresa participada reunia as condições excecionais previstas no n.º 15 do mesmo preceito.

39. Com efeito, entendeu-se que o objeto social da Naturtejo se encontrava compreendido na atividade de gestão de equipamentos e prestação de serviços na área da cultura, da educação, da ação social, do desporto e da ciência, inovação e tecnologia.

40. Tendo sido proposta a alteração do objeto social em conformidade.

41. A referida decisão não foi tomada de ânimo leve nem integrou qualquer tentativa forçada de submeter a Naturtejo a um regime de exceção no qual esta não estaria incluída.

42. Foi, pois, uma decisão fundamentada em factos que evidenciavam atividades integrantes daquele objeto, como as inúmeras atividades e projetos desenvolvidos com as escolas do Instituto Politécnico de Castelo Branco, a participação em organismos de cooperação e estratégias de desenvolvimento nacionais e internacionais, a organização de grandes eventos científicos, organização de exposições, a participação em projetos científicos nacionais e internacionais, experiência em projetos com foco específico em matérias de educação ambiental, dezenas de publicações em revistas científicas nacionais e internacionais e na publicação de livros.

43. Pelo que era, para os agentes da AMNT e da Naturtejo, incluindo o aqui subscritor, por demais evidente que a alteração do objeto social refletia de modo fiel aquilo que era a realidade da empresa, e que a mesma seria consentânea à lei.

44. Cumpre aliás, notar que foi, inclusive, solicitado parecer jurídico sobre a matéria, que concluiu pela legitimidade da alteração do objeto social e pela consequente aplicação da hipótese prevista no n.º 15 do artigo 62.º do RJAEL, conforme se reproduz:

"*E, s.m.o., partilhamos do entendimento de que a Naturtejo aí se enquadra, no pressuposto da aprovação da proposta de alteração ao objeto social, nos termos em que nos foi remetida. Esta conclusão resulta, naturalmente, das considerações efetuadas supra sobre o objeto social, do qual passará a constar aquilo que é a realidade da empresa ao nível da vertente cultural e educacional, amplamente evidenciada pelas atividades ligadas à investigação, formação, divulgação e desenvolvimento da região.*" [cfr. documento n.º 2, que ora se junta]

45. E, relativamente à imputada desconformidade dos estatutos da Naturtejo com o RJAEL, avançada no Relato, refira-se ainda que o parecer jurídico solicitado versou igualmente sobre a matéria, entendendo que:

"*Por último, no que concerne ao teor do Estatutos que nos foram remetidos, resulta da sua análise de que não se vislumbram como necessárias outras alterações para além daquelas previstas. Efetivamente, e de forma mais relevante para o caso, se vislumbrava como perentória a alteração ao objeto social e às atribuições da empresa. Percorrendo o texto dos estatutos, e s.m.o., não nos parece ser necessário alteração à denominação, personalidade e capacidade jurídica (art.1.º), nem ao regime jurídico aplicável (art.2.º) nem à sede e representação (art.3º). De igual forma também não se vislumbra a necessidade de alteração dos órgãos da empresa (arts. 5.º a 18.º), nem com as disposições relativas à gestão financeira e patrimonial da empresa (arts. 19.º a 33.º), com a exceção do n.º 1 do art.19.º que, s.m.o., seria de ponderar alterar o trecho "…visando a promoção do desenvolvimento local…" no sentido de passar a constar "visando a promoção do desenvolvimento* ***cultural e*** *local…", ou outra redação que espelhe em maior concordância a alteração ao objeto e às atribuições.*"

46. Pelo que, também quanto a este aspeto, o responsável indiciado, sem formação jurídica, tomou a decisão que lhe pareceu ser a correta com base nos elementos que tinha à sua disponibilidade e no entendimento dos agentes e serviços competentes, num contexto de elevada complexidade legal, que não encontra interpretação unânime que se possa afirmar como universalmente correta.

47. É igualmente relevante assinalar que o período atingido pela pandemia Covid-19 foi muito conturbado para as entidades administrativas locais e regionais, incluindo a AMNT.

48. Nesse contexto, o subscritor não prosseguia sozinho as atribuições da AMNT, estando acompanhado pelos restantes membros do conselho diretivo da AMNT.

49. E, a nível administrativo, por serviços de apoio, designadamente, a secretaria-geral da Associação, na pessoa da Sra. Dra. [redacted], no período em questão.

50. No ano de 2022, encontrava-se já em curso o presente processo de verificação de contas, que perdura há um tempo considerável.

51. No contexto de incerteza sobre o enquadramento normativo aplicável, o conselho diretivo da AMNT acordou em aguardar pelas recomendações que viessem a ser emitidas por este Tribunal para poder atuar em conformidade.

52. E reitera-se a completa disponibilidade do responsável para tomar todas as diligências adequadas nesse sentido,

53. Tendo já, na presente data, espoletado procedimentos adequados,

54. Através da mensagem de correio eletrónico que remeteu aos membros do conselho diretivo da AMNT, na qualidade de presidente, com o seguinte teor, que aqui se dá por reproduzido:

"Exmos. Membros Atuais e Anteriores do Conselho Diretivo,

Na sequência do Relato da verificação interna de contas da Naturtejo – Empresa de Turismo, EIM, relativo ao exercício de 2018, aprovado pela 2.ª Secção do Tribunal de Contas e do respetivo projeto de recomendações, venho partilhar convosco a minha proposta de atuação, enquanto Presidente do Conselho Diretivo.

O projeto de recomendações conclui pela necessidade de a AMNT diligenciar no sentido da dissolução da Naturtejo, podendo, em alternativa, optar pela alienação integral da sua participação, pela integração da atividade em serviços municipalizados, por uma operação de fusão com outra entidade ou pela internalização da atividade nos serviços da entidade pública participante.

A Naturtejo e a AMNT (através dos respetivos titulares) irão exercer o contraditório, conforme notificação do Tribunal para o efeito.

Não obstante, proponho o agendamento de uma reunião do Conselho Diretivo, após a conclusão daquele processo junto do Tribunal de Contas e das recomendações finais, destinada a avaliar, em termos jurídico-financeiros e organizativos, as alternativas indicadas (continuidade, dissolução, alienação da participação, integração em serviços municipalizados, fusão ou internalização da atividade) e definir os procedimentos internos e o calendário para implementação das medidas que venham a ser fixadas nas recomendações finais.

Agradeço a vossa disponibilidade e colaboração neste processo, de forma a podermos garantir uma atuação concertada e conforme às recomendações do Tribunal de Contas.

Com os melhores cumprimentos,

[redacted]

Presidente do Conselho Diretivo

Associação de Municípios Natureza e Tejo"

[cfr. documento 3, que se junta]

iv. Da prescrição do procedimento

55. Importa sublinhar que, nos termos dos artigos 69.º e 70.º da LOPTC, o procedimento por responsabilidades financeiras sancionatórias prescreve em cinco anos, contados desde a data da infração, suspendendo-se com a entrada da conta no Tribunal ou com o início da auditoria e até à audição do responsável, e interrompendo-se com a citação em processo jurisdicional, verificando-se sempre a prescrição quando tiver decorrido o prazo normal acrescido de metade.

56. Pelo que, tendo em conta que o procedimento relativo às demais infrações que o Relato imputa ao subscritor, em sede sancionatória, se encontra, nesta data, prescrito, conforme reconhecido no próprio Relato,

57. Impõe-se igualmente a apreciação da eventual extinção do procedimento por prescrição relativamente às condutas mais antigas que, em concreto, lhe sejam individualmente imputadas, em respeito pelos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança.

Sem prescindir de tudo quanto acima se alegou, impõem-se algumas considerações:

C. Da inexistência de culpa ou da culpa leve do indiciado responsável individual identificado no Relato

58. De acordo com a LOPTC, nomeadamente o seu artigo 67.º, o Tribunal de Contas gradua as multas tendo em consideração a gravidade dos factos e as suas consequências, o grau de culpa, o montante material dos valores públicos lesados ou em risco, o nível hierárquico dos responsáveis, a sua situação económica, a existência de antecedentes e o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal.

59. O n.º 4 deste artigo 67.º da LOPTC esclarece ainda que ao regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória aplica-se, subsidiariamente, o disposto nos títulos I e II da parte geral do Código Penal.

60. O que significa que, estando no domínio de uma responsabilidade sancionatória, relevarão, nesta sede, o que o Código Penal identifica como sendo os "pressupostos da punição", nomeadamente no que diz respeito à Culpa.

61. E ainda de acordo com o disposto no n.º 5 do art. 61.º da LOPTC, aplicável *ex vi* n.º 3 do art. 67.º, a responsabilidade financeira apenas ocorre se a ação for praticada com culpa.

62. Ora, o princípio da culpa constitui um imperativo constitucional, não só para fundamentar a existência de uma sanção, isto é, da punibilidade de um comportamento, mas também para determinar a medida da sanção, de molde a aferir da proporcionalidade da punição.

63. Por isso, não há, nem pode haver, aplicação de multas, quando não haja culpa (a responsabilidade financeira não pode considerar-se objetiva, i.e, independente de culpa), e a medida da multa não pode, nunca, ultrapassar a medida da culpa.

64. Se a culpa é fundamento da sanção, e se a culpa é analisada relativamente a um específico agente, daqui decorre a pessoalidade e a intransmissibilidade da responsabilidade e da sanção que lhe venha a ser aplicada.

65. Deste modo, para ser sancionado, qualquer agente deverá ter tido uma conduta culposa, a título doloso ou a título negligente, e não se poderão verificar, em concreto, causas de exclusão da culpa.

66. Ora, sabendo que, nos termos do disposto nos artigos 14.º e 15.º do Código Penal, a culpa poderá ser avaliada perante uma atuação dolosa ou negligente, e avaliando as circunstâncias concretas vertidas no Relato, bem se percebe que ao pretenso responsável individual não poderá ser assacada uma responsabilidade meramente funcional, i.e., decorrente do exercício do respetivo cargo em período temporal coincidente com o da verificação das infrações.

67. Pelo contrário, seria necessário que se verificasse, em concreto, a existência do pressuposto da culpa, o que, salvo melhor opinião, não se verifica.

68. Na verdade, por tudo o que acima se expôs, resulta claro que **o alegado responsável individual atuou sem qualquer consciência da ilicitude dos factos, não sendo censurável o erro**, isto é, a ignorância ou má representação da realidade em que incorreu.

69. É certo que **o próprio Relato de verificação interna de contas não contém qualquer apreciação autónoma e fundamentada sobre a culpa do ora subscritor, nem descreve, de forma individualizada, atos ou omissões concretas que permitam formular um juízo de censurabilidade pessoal**.

70. Limitando-se a imputar-lhe responsabilidades em função do cargo exercido, o que é manifestamente insuficiente em sede de responsabilidade financeira sancionatória.

71. O indiciado responsável individual incorreu em erro sobre a ilicitude não censurável, previsto no art. 17.º, n.º 1, do Código Penal.

72. E não derivando tal erro de qualquer atitude interna desvaliosa, a falta de consciência da ilicitude não pode ser considerada censurável, sendo causa de exclusão da culpa e fundamento de absolvição.

73. No caso dos autos, essa falta de consciência da ilicitude resultou de um erro de interpretação sobre as normas aplicáveis, o que, conjugado com a situação inusitada e sem precedentes, e o complexo enquadramento normativo, é de molde a ser considerado como um erro sobre a ilicitude não censurável e, portanto, excludente da culpa.

74. O responsável individual indiciado, como *infra* se demonstrará, revela uma reta consciência ética e social, não revela indiferença perante o Direito. Por isso, consistindo as infrações em falhas e irregularidades procedimentais e que apenas se podem atribuir ao conhecimento meramente operacional e perfunctório de legislação específica, complexa e não isenta de controvérsia e de interpretações diversas, por parte de uma pessoa sem formação jurídica que seguiu acerrimamente os procedimentos que cria ser os corretos.

75. Assim, a considerar-se ter existido, no caso vertente, qualquer forma de culpa por parte do pretenso responsável individual, a mesma apenas pode traduzir negligência levíssima.

76. O pretenso responsável individual sempre pautou o exercício das suas funções, nos cargos desempenhados na Câmara Municipal de Proença-a-Nova e na

AMNT, por rigorosos critérios de legalidade, atuando em obediência a critérios de interesse público e de cuidadosa gestão dos recursos das mesmas.

77. Assim, a factualidade vertida no Relato permite igualmente ponderar, em concreto, que a ocorrência das imputadas infrações apenas terá derivado de um porventura erróneo, mas legítimo, enquadramento legal.

78. Também ficou demonstrado, no próprio Relato, que o responsável, através da Câmara Municipal de Proença-a-Nova, colaborou com vista à descoberta dos factos ocorridos, facultando todas as informações e prestando os esclarecimentos solicitados.

79. O que, como tal, deverá ser ponderado e valorado.

D. Da inexistência de antecedentes do pretenso responsável individual

80. O responsável individual nunca foi visado em qualquer outro processo junto do Tribunal de Contas pela prática de infração financeira semelhante à apurada no presente processo, nem por qualquer outra.

81. Tão-pouco foi previamente alertado pelo Tribunal de Contas para as infrações em causa, sendo que o Tribunal de Contas não emitiu qualquer recomendação dirigida aos órgãos que dirige, e que o responsável individual pudesse não ter seguido ou acatado.

82. Ou seja, o responsável individual indiciado não atuou em sede de reação a uma recomendação não cumprida.

83. Diferentemente, e como acima se expôs, atuou de forma diligente, de forma espontânea, durante os seus mandatos, sem que, em momento algum, por parte das entidades fiscalizadoras ou tutelares, lhe tenha sido qualquer recomendação com vista à correção destes procedimentos.

84. Esta foi, pois, a primeira vez que o pretenso responsável viu a sua "atuação" neste tipo de procedimentos, ainda que meramente funcional, ser objeto de reparo ou censura.

85. Acresce que, como acima também se esclareceu, o responsável individual pretende, espontânea e voluntariamente, corrigir, na medida do possível, as irregularidades detetadas, em estrito cumprimento das recomendações deste Tribunal de Contas, conforme aliás procedimentos já espoletados.

86. O que, salvo melhor opinião, merece também a ponderação devida, por parte deste Tribunal de Contas.

E. Do percurso profissional do pretenso responsável individual

87. O indiciado responsável individual é engenheiro de formação e titular de diversos cargos institucionais no âmbito da administração local e intermunicipal, com um percurso profissional e autárquico muito relevante, bem revelador do tempo e da dedicação por si consagrados ao desenvolvimento do território, à cooperação intermunicipal e à valorização da região da Beira Baixa, em particular, e do interior do nosso país, em sentido amplo.

88. Com efeito, o mesmo desempenhou funções de vice-presidente e, posteriormente, de Presidente da Câmara Municipal de Proença-a-Nova, — cargo para o qual foi sucessivamente reeleito, em manifesto reconhecimento popular do seu mérito e da sua idoneidade —, tendo sido ainda eleito Presidente da Comunidade Intermunicipal da Beira Baixa e Presidente do Conselho Diretivo da Associação de Municípios Natureza e Tejo (AMNT), entidade associada à gestão do Geopark Naturtejo, classificado como Geoparque Mundial da UNESCO.

89. Acumula uma experiência prolongada na condução de políticas públicas locais, na gestão de equipamentos e serviços municipais e na coordenação de projetos de desenvolvimento territorial e turístico.

90. Confrontado com o Relato em apreço, reforça, por via do presente Contraditório, que sempre pautou a sua conduta pelos mais elevados padrões morais, legais, disciplinares e de rigor profissional.

91. Tem exercido as suas funções autárquicas e institucionais num percurso que se pode considerar absolutamente impoluto, pautado por rigorosos critérios de legalidade, transparência e responsabilidade na utilização de recursos públicos, durante o qual se dedicou, com profissionalismo e mérito publicamente reconhecido, ao serviço da causa pública, do bem comum e do desenvolvimento das populações que representa, concretizados na valorização do território interior, ao apoio às populações residentes e à promoção de iniciativas culturais, educativas, ambientais e de promoção turística.

92. O que expressamente também se requer seja alvo da valoração adequada, por parte deste Tribunal de Contas.

ISTO DITO, e em CONCLUSÃO,

F. Do erro sobre a ilicitude

93. Do que vem de ser dito, resulta para nós manifesto que o alegado responsável individual atuou sem qualquer consciência da ilicitude dos factos, não sendo censurável o erro em que incorreu, isto é, tendo agido com ignorância ou má representação da realidade em que incorreu.

94. Por isso, incorreu em erro sobre a ilicitude que, por ser uma pessoa dotada de uma reta consciência ética e social, não revelando indiferença perante o Direito, deve ser considerado excludente da culpa.

SEM PRESCINDIR, e apenas caso assim não se entenda,

G. Da Relevação da responsabilidade prevista no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC

95. A relevação da responsabilidade por infração financeira, a que se refere o artigo 65º n.º 9 da LOPTC, é um instituto particular, estabelecido pela LOPTC, que, quando está em causa apenas a responsabilidade sancionatória, comporta a extinção do procedimento, nos termos do disposto na al. e) do n.º 2 do artigo 69º da LOPTC, ou seja, o mesmo configura uma verdadeira causa de extinção da responsabilidade.

96. É também certo que a aplicabilidade do regime da relevação não constitui uma obrigação *ope legis* do Tribunal de Contas, mas antes um poder-dever, que dependerá da análise em concreto e em função das circunstâncias desse mesmo caso (funcionando *ope judice*).

97. Ora, em face de todo o acima exposto, considera-se estarem verificados, no caso vertente, todos os pressupostos de que o n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC faz depender a relevação da responsabilidade, razão pela qual, expressamente, aqui se requer a aplicação deste instituto ao responsável individual como tal identificado no Relato de Auditoria.

Ainda sem prescindir,

H. Da dispensa da aplicação da multa prevista no n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC

98. No que respeita à dispensa de multa, nos termos do n.º 8 do artigo 65º da LOPTC, o Tribunal de Contas pode dispensar a aplicação da multa quando a culpa do demandado for diminuta e não houver lugar à reposição ou esta tiver sido efetuada.

99. Deste modo, a dispensa da multa, nos termos em que o instituto foi introduzido na LOPTC, surge como uma «sanção de substituição» à própria multa aplicável por via de uma determinada infração sancionatória.

100. Ou seja, assume-se como uma declaração de culpa por via da realização de uma infração financeira, sem a consequente imputação de uma sanção por não ser, em concreto e em função das circunstâncias, necessária essa concretização e fixação da multa correspondente.

101. As finalidades subjacentes à condenação por via da prática do ilícito ficam satisfeitas por via da declaração da prática do ilícito financeiro, sendo desnecessária a aplicação efetiva de qualquer multa.

102. Isto dito, requer-se subsidiariamente, atento o alegado supra acerca da conduta do responsável individual identificado no Relato de Auditoria, bem como ao facto de não existir, *in casu*, lugar a qualquer reposição, a dispensa de aplicação da multa, nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC.

SEMPRE SEM PRESCINDIR, e subsidiariamente,

I. Da atenuação especial da multa prevista no n.º 7 do artigo 65.º da LOPTC

103. Ainda que – o que apenas por cautela de raciocínio se admite – improceda todo o acima exposto, e entenda o Tribunal de Contas não estarem reunidas as condições para que seja relevada a responsabilidade, ou dispensada a aplicação da multa prevista no Relato de verificação de contas, o enquadramento, de facto e de direito, feito no presente Contraditório, não pode deixar de ser considerado.

104. Demonstrando, à saciedade, que o circunstancialismo que rodeou as imputadas infrações, assim como aquele que se lhes seguiu, diminuiu, de modo inequívoco, a ilicitude e a culpa que, ainda assim, se pudessem ter por verificadas.

105. Nessa medida, requer-se, expressamente a atenuação especial da multa prevista no n.º 7 do artigo 65.º da LOPTC, reduzindo-se a metade os limites mínimo e máximo previstos no n.º 2 do artigo 65.º da LOPTC.

TERMOS EM QUE,

Se requer ao Tribunal de Contas, em conformidade com as alegações acima, que conclua, no Relatório Final:

a) Pela ausência de responsabilidade financeira do visado, atenta a falta de culpa do mesmo.

Sem prescindir, e subsidiariamente,

b) Pela relevação da responsabilidade ao responsável individual como tal identificado no Relato, nos termos do disposto no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC;

Sem prescindir, e ainda subsidiariamente,

c) Pela dispensa de aplicação de multa, nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC.

Sempre sem prescindir, e apenas subsidiariamente,

d) Pela atenuação especial da multa prevista no n.º 7 do artigo 65.º da LOPTC, reduzindo-se a metade os limites mínimo e máximo previstos no n.º 2 do artigo 65.º da LOPTC.

Junta: 3 (três) documentos

Espera Deferimento,

O responsável individual indiciado,

[redacted] Assinado de forma digital por [redacted]

_____

[redacted]

ATA DA REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DE 11/03/2016

No dia onze do mês de março do ano de dois mil e dezasseis, no Edifício dos Paços do Concelho, reuniu a Câmara Municipal de Proença-a-Nova, em reunião extraordinária, sob a presidência do senhor Presidente da Câmara, [redacted], que contou com a presença dos vereadores [redacted].----------

----------**Termo de Abertura** ----------

Eram dezassete horas quando o senhor Presidente declarou aberta a reunião. ----------

1. Renúncia do Presidente da Câmara Municipal----------

O Senhor Presidente começou por dar conhecimento da carta do Eng.º [redacted], apresentando a renúncia ao mandato de Presidente da Câmara, com o teor que a seguir se transcreve: ----------

"[redacted], *Presidente da Câmara Municipal de Proença-a-Nova, comunico de forma livre e expressa a renúncia ao mandato de presidente, cargo para que fui eleito e que exerci com muita honra, profunda consciência democrática e dedicação à causa pública, procurando cumprir com lealdade e elevado sentido de responsabilidade as funções que me foram confiadas. Esta renúncia não é fruto de uma decisão fácil e mereceu a minha reflexão profunda. Quando me candidatei, fi-lo com o firme propósito de olhar para o nosso concelho com espírito crítico e positivo, trabalhando em prol do município com a alegria de ser proencense, sem entrar em querelas nem disputas político-partidárias, asseverando trabalho, dedicação e compromisso com a construção de espaços éticos, cívicos e educativos. Durante estes anos, tenho perfeita consciência que nem tudo fiz bem e que nem sempre a todos agradei. Contudo, podeis crer que sempre agi na convicção subordinada aos melhores objetivos do bem comum, mesmo e quantas vezes, sabendo que essas minhas decisões me poderiam custar muitas ou algumas críticas, como aliás aconteceu em algumas ocasiões. O que sempre procurei foi retribuir a confiança que os munícipes depositaram em mim dando toda a minha energia, disponibilidade e genuíno empenhamento.*

Independentemente da grande honra que é ser presidente de câmara, decidi em consciência que, perante os grandes desafios que se colocam e que teremos de enfrentar e viver no futuro próximo, serei mais útil na missão que me aguarda, promovendo a valorização do território interior e o seu elevado potencial de desenvolvimento territorial e nacional. É nessa área que a minha experiência, o meu empenho e o meu trabalho melhor poderão servir o País na resolução dos problemas concretos de pessoas concretas.

Por tais motivos, dou por finda a minha missão na Câmara Municipal de Proença-a-Nova consciente do dever cumprido e reitero a renúncia ao mandato de presidente por iniciar funções de Coordenador Adjunto da Unidade de Missão para a Valorização do Interior no XXI Governo Constitucional, com efeitos a partir de 10 de março de 2016.

Certo do melhor acolhimento desta decisão e continuando a acreditar que a política é a mais nobre das artes se dirigida ao bem comum, desejo ao futuro presidente e a toda a vereação a continuação de um mandato bem-sucedido, em prol do Município e de todos os Proencenses".

A Câmara Municipal tomou conhecimento da renúncia ao mandato apresentada pelo Eng.º [redacted], passando o vereador [redacted] a assumir a presidência da Câmara Municipal de Proença-a-Nova, a partir do dia 10 de março, na qualidade de cidadão eleito

imediatamente a seguir na ordem da respetiva lista, conforme estabelecido no artigo 79.º, da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, na sua atual redação. ----------
Encontrando-se presente a cidadã eleita imediatamente a seguir na ordem da lista definitiva do Partido Socialista para a Câmara Municipal de Proença-a-Nova, senhora [redacted], portadora do cartão de cidadão n.º [redacted], válido até 20/10/2020, foi pelo senhor Presidente, após ter sido verificada a sua identidade e legitimidade para o preenchimento da vaga, investida no mandato de vereadora da Câmara Municipal de Proença-a-Nova integrando em definitivo o órgão executivo municipal e, tendo iniciado de imediato as suas funções, passou a tomar parte nos trabalhos da presente reunião. ----------

2. Vereador a tempo inteiro e designação do Vice-Presidente ----------

Nos termos do n.º 1 do artigo 58.º e do n.º 3 do artigo 57.º, da Lei 169/99, de 18 de setembro, compete ao Presidente da Câmara decidir sobre a existência de vereadores em regime de tempo inteiro dentro dos limites legalmente fixados, bem como designar, de entre os Vereadores, o Vice-Presidente. Nestes termos o senhor Presidente informou que designou o Prof. [redacted] para exercer funções em regime de tempo inteiro, sendo também designado para exercer o cargo de Vice-Presidente.----------

A Câmara Municipal tomou conhecimento. ----------

3. Proposta de delegação de competências.----------

Foi presente à reunião de Câmara, para apreciação e deliberação, uma proposta de delegação de competências no Presidente do executivo municipal, que seguidamente se transcreve: ----------

"***A. Em matéria de funcionamento dos órgãos dos municípios***

O artigo 34.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, prevê a possibilidade de delegação de parte das competências da Câmara no seu Presidente, e, subsequentemente, deste nos Vereadores, com as exceções naquele referidas:

1. *Executar as opções do plano e orçamento, assim como aprovar as suas alterações;*
2. *Aprovar os projetos, programas de concurso, cadernos de encargos e a adjudicação de empreitadas e aquisição de bens e serviços, cuja autorização de despesa lhe caiba;*
3. *Adquirir, alienar ou onerar bens imóveis de valor até 1000 vezes a RMMG;*
4. *Alienar em hasta pública, independentemente de autorização da assembleia municipal, bens imóveis de valor superior ao referido na alínea anterior, desde que a alienação decorra da execução das opções do plano e a respetiva deliberação tenha sido aprovada por maioria de dois terços dos membros da assembleia municipal em efetividade de funções;*
5. *Discutir e preparar com os departamentos governamentais e com as juntas de freguesia contratos de delegação de competências e acordos de execução, nos termos previstos na presente lei;*
6. *Assegurar a integração da perspetiva de género em todos os domínios de ação do município, designadamente através da adoção de planos municipais para a igualdade;*
7. *Colaborar no apoio a programas e projetos de interesse municipal, em parceria com entidades da administração central;*

8. *Assegurar, incluindo a possibilidade de constituição de parcerias, o levantamento, classificação, administração, manutenção, recuperação e divulgação do património natural, cultural, paisagístico e urbanístico do município, incluindo a construção de monumentos de interesse municipal;*
9. *Participar na prestação de serviços e prestar apoio a pessoas em situação de vulnerabilidade, em parceria com as entidades competentes da administração central e com instituições particulares de solidariedade social, nas condições constantes de regulamento municipal;*
10. *Ordenar, precedendo vistoria, a demolição total ou parcial ou a beneficiação de construções que ameacem ruína ou constituam perigo para a saúde ou segurança das pessoas;*
11. *Emitir licenças, registos e fixação de contingentes relativamente a veículos, nos casos legalmente previstos;*
12. *Exercer o controlo prévio, designadamente nos domínios da construção, reconstrução, conservação ou demolição de edifícios, assim como relativamente aos estabelecimentos insalubres, incómodos, perigosos ou tóxicos;*
13. *Executar as obras, por administração direta ou empreitada;*
14. *Alienar bens móveis;*
15. *Proceder à aquisição e locação de bens e serviços;*
16. *Criar, construir e gerir instalações, equipamentos, serviços, redes de circulação, de transportes, de energia, de distribuição de bens e recursos físicos integrados no património do município ou colocados, por lei, sob administração municipal;*
17. *Promover e apoiar o desenvolvimento de atividades e a realização de eventos relacionados com a atividade económica de interesse municipal;*
18. *Assegurar, organizar e gerir os transportes escolares;*
19. *Proceder à captura, alojamento e abate de canídeos e gatídeos;*
20. *Deliberar sobre a deambulação e extinção de animais considerados nocivos;*
21. *Declarar prescritos a favor do município, após publicação de avisos, os jazigos, mausoléus ou outras obras, assim como sepulturas perpétuas instaladas nos cemitérios propriedade municipal, quando não sejam conhecidos os seus proprietários ou relativamente aos quais se mostre que, após notificação judicial, se mantém desinteresse na sua conservação e manutenção, de forma inequívoca e duradoura;*
22. *Participar em órgãos de gestão de entidades da administração central;*
23. *Designar os representantes do município nos conselhos locais;*
24. *Participar em órgãos consultivos de entidades da administração central;*
25. *Nomear e exonerar o conselho de administração dos serviços municipalizados;*
26. *Administrar o domínio público municipal;*

27. *Deliberar sobre o estacionamento de veículos nas vias públicas e demais lugares públicos;*
28. *Estabelecer a denominação das ruas e praças das localidades e das povoações, após parecer da correspondente junta de freguesia;*
29. *Estabelecer as regras de numeração dos edifícios;*
30. *Deliberar sobre a administração dos recursos hídricos que integram o domínio público do município;*
31. *Enviar ao Tribunal de Contas as contas do município;*
32. *Deliberar, no prazo máximo de 30 dias, sobre os recursos hierárquicos impróprios das deliberações do conselho de administração dos serviços municipalizados;*
33. *Dar cumprimento ao Estatuto do Direito de Oposição;*
34. *Promover a publicação de documentos e registos, anais ou de qualquer outra natureza, que salvaguardem e perpetuem a história do município;*
35. *Assegurar o apoio adequado ao exercício de competências por parte do Estado.*

B. *Em matéria de contratação pública e em matéria fiscal*

1. *Autorizar a realização de despesas até ao limite de 748.196,00 € (setecentos e quarenta e oito mil, cento e noventa e seis euros) no âmbito da celebração de contratos públicos, ao abrigo do nºs 1 e 3 do artigo 109.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, conjugado com o artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, aplicável por via do artigo 14.º, n.º 1, alínea f) do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro.*

2. *Sem prejuízo do disposto no número anterior, exercer, no âmbito da formação dos contratos públicos, as competências instrumentais à condução do respetivo procedimento, incluindo a outorga do contrato prevista no artigo 106.º do CCP, bem como, em sede de execução dos contratos administrativos, exercer as competências atribuídas à entidade adjudicante.*

3. *Cobrar coercivamente dívidas à autarquia, nos termos do n.º 3 do artigo 56.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro (Lei das Finanças Locais).*

C. *Em matéria urbanística e conexa*

1. *Praticar os seguintes atos previstos no Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, e posteriores alterações:*
    a) *Certificar a verificação dos requisitos do destaque, para efeitos de Registo Predial, nos termos previstos no n.º 9 do artigo 6.º;*
    b) *Certificar a promoção das consultas a entidades externas, nos termos do n.º 4 do artigo 13.º-B;*
    c) *Promover a atualização de documentos nos procedimentos de alteração à licença, nos termos do n.º 6 do artigo 27.º;*
    d) *Proceder às notificações, nos termos e para os efeitos previstos no n.º 4 do artigo 14.º, no n.º 2 do artigo 40.º e no n.º 3 do artigo 65.º;*
    e) *Emitir as certidões, nos termos previstos no nºs 2 e 3 do artigo 49.º;*

f) *Alterar as condições da licença ou da comunicação prévia de obras de urbanização, nos termos previstos no n.º 7 do artigo 53.º;*

g) *Reforçar e reduzir o montante da caução destinada a garantir a boa e regular execução das obras de urbanização, nos termos previstos nos nºs. 4, 5 e 6 do artigo 54.º, bem como proceder à sua correção nos termos do n.º 3 do mesmo artigo;*

h) *Fixar as condições e prazo de execução de obras, nos termos dos artigos 57.º e 58.º;*

i) *Fixar prazo, por motivo de interesse público devidamente fundamentado, para a execução faseada de obra, nos termos previstos no n.º 1 do artigo 59.º;*

j) *Designar a comissão de realização de vistoria prevista no n.º 2 do artigo 65.º;*

k) *Proceder à certificação para efeitos de constituição de propriedade horizontal prevista no n.º 3 do artigo 66.º;*

l) *Declarar as caducidades previstas no artigo 71.º, nos termos do n.º 5 do mesmo artigo;*

m) *Revogar a licença ou a admissão de comunicação prévia de operações urbanísticas, nos termos previstos no n.º 2 do artigo 73.º;*

n) *Publicitar a emissão do alvará de licença de loteamento, nos termos do n.º 2 do artigo 78.º;*

o) *Proceder à apreensão de alvarás cassados, nos termos do n.º 4 do artigo 79.º;*

p) *Promover a execução de obras, nos termos previstos no n.º 1 do artigo 84.º;*

q) *Acionar as cauções, nos termos previstos no n.º 3 do artigo 84.º;*

r) *Proceder ao levantamento do embargo, nos termos previstos no n.º 4 do artigo 84.º;*

s) *Emitir, oficiosamente, alvará, nos termos previstos no n.º 4 do artigo 84.º e n.º 9 do artigo 85.º;*

t) *Fixar prazo para a prestação de caução destinada a garantir a limpeza e reparação de danos causados em infraestruturas públicas, nos termos previstos no artigo 86.º;*

u) *Proceder à receção provisória e definitiva das obras de urbanização, incluindo a homologação do respetivo auto de vistoria, nos termos previstos no artigo 87.º;*

v) *Conceder licenças para efeitos de conclusão de obras inacabadas, nos termos do n.º 3 do artigo 88.º;*

w) *Determinar a execução de obras de conservação, nos termos previstos no n.º 2 do artigo 89.º e artigo 90.º;*

x) *Ordenar a demolição total ou parcial de construções, nos termos previstos no n.º 3 do artigo 89.º e artigo 90.º;*

y) *Nomear técnicos para efeitos de vistoria prévia, nos termos previstos no n.º 1 do artigo 90.º;*

z) *Tomar posse administrativa de imóveis para efeitos de obras coercivas, nos termos previstos no artigo 91.º;*

aa) *Ordenar o despejo administrativo de prédios ou de parte de prédios, nos termos previstos no artigo 92.º e nos nºs 2, 3 e 4 do artigo 109.º;*

bb) *Contratar com empresas privadas para efeitos de fiscalização, nos termos previstos no n.º 5 do artigo 94.º;*

cc) *Promover a realização de trabalhos de correção ou de alteração por conta do titular da licença ou autorização, nos termos previstos no n.º 3 do artigo 105.º;*

dd) *Prestar a informação, nos termos e para os efeitos previstos no artigo 110.º;*

ee) *Autorizar o pagamento fracionado de taxas, nos termos previstos no n.º 2 do artigo 117.º;*

ff) *Manter atualizada a relação dos instrumentos jurídicos previstos no artigo 119.º;*

gg) *Prestar informações sobre processos relativos a operações urbanísticas, nos termos previstos no artigo 120.º;*

hh) *Enviar mensalmente os elementos estatísticos para o Instituto Nacional de Estatística, nos termos previstos no artigo 126.º.*

2. *Ordenar a execução de obras de reparação e fixar as condições gerais e especiais de salubridade, segurança e estética das edificações previstas no Regulamento Geral das Edificações Urbanas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 38 382, 7 de agosto de 1951, na sua redação atual.*
3. *Exercer a atividade fiscalizadora atribuída por lei aos municípios em matéria de segurança contra risco de incêndio, nos termos do artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 220/2008, de 12 de novembro.*
4. *Declarar prédio ou fração autónoma devolutos, nos termos e para os efeitos previstos no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 159/2006, de 8 de agosto.*
5. *Relativamente às áreas de localização empresarial, exercer as competências previstas nos artigos 10.º e 37.º do Decreto-Lei n.º 72/2009, de 31 de março.*

D. *Relativamente a matérias não compreendidas nos pontos anteriores*

1. *Exercer as competências fiscalizadoras em matéria de postos de abastecimento e armazenamento de combustíveis, bem como dos demais estabelecimentos abrangidos pelo Decreto-Lei n.º 267/2002, de 26 de novembro (na redação do Decreto-Lei n.º 195/2008, de 6 de outubro), nos termos do seu artigo 25.º, com exceção da competência relativa à decisão das reclamações prevista no artigo 33.º.*
2. *Quanto à atividade e ao mercado dos transportes em táxi, emitir licenças, matrículas, livretes e transferências de propriedade e respetivos averbamentos e proceder a exames, registos e fixação de contingentes relativamente a veículos, nos casos legalmente previstos, incluindo os previstos nos artigos 12.º, 13.º, 14.º, n.º 2 do artigo 27.º e 30.º, todos do Decreto-Lei n.º 251/98, de 11 de agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis nºs 156/99, de 14 de setembro e 106/2001, de 31 de agosto e pelos Decretos-Lei nºs 41/2003, de 11 de março e 4/2004, de 6 de janeiro.*
3. *Quanto às medidas e ações a desenvolver no âmbito do Sistema Nacional de Prevenção e Proteção da Floresta Contra Incêndios, nos termos do Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho:*

a) *Assegurar as ações e atividades necessárias ao planeamento municipal, à defesa de pessoas e bens, à defesa dos espaços florestais do Município de Proença-a-Nova, à vigilância, deteção e combate a incêndios;*

b) *Proceder à fiscalização do cumprimento das normas de proteção da floresta contra incêndios por parte dos particulares e à instauração de processos de contraordenações e aplicação de coimas, nos termos previstos nos artigos 37.º a 40.º.*

4. *As competências previstas:*

a) *N.º 2 do artigo 29.º do Decreto-lei n.º 124/2006, de 28 de junho, que aprova o Sistema Nacional da Defesa da Floresta Contra Incêndios, na sua atual redação;*

b) *Artigo 8.º do Decreto Regulamentar n.º 2-A/2005, de 24 de março, que se aplica à utilização das vias públicas para a realização de atividades de caráter desportivo, festivo ou outras que possam afetar o trânsito normal;*

c) *Artigos 5.º, 8.º e segs do Anexo ao Decreto-Lei n.º 10/2005, de 16 de janeiro, que aprova o regime jurídico de acesso e exercício de atividades de comércio, serviços e restauração;*

d) *Artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril, na redação conferida pelo Decreto-Lei n.º 10/2005, de 16 de janeiro.*

5. *Concessão de licenças para as seguintes ações:*

a) *De destruição do revestimento vegetal que não tenham fins agrícolas;*

b) *De aterro ou escavação que conduzam à alteração do relevo natural e das camadas do solo arável, a que se referem, respetivamente, as alíneas a) e b), do artº 1.º o Decreto-Lei n.º nº 139/89, de 28 de abril;*

c) *De arborização e de rearborização, a que se refere a alínea c), do nº 2 do Decreto-Lei nº 96/2013, de 19 de julho".*

Nestes termos, a Câmara Municipal deliberou, por unanimidade, ao abrigo do n.º 1 do artigo 34.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro, conjugado com o estatuído nos artigos 44.º a 49.º do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, delegar no seu Presidente e autorizar a sua subdelegação nos Vereadores, as competências atribuídas por lei à Câmara Municipal. ----------

----------**Termo de Encerramento**----------

Finalmente e, nos termos do artigo 57.º do Anexo à Lei 75/2013, de 12 de setembro, foi elaborada a presente ata, por mim, [redacted], designada para o efeito, a qual foi lida e posta à aprovação de todos os membros presentes, tendo sido deliberado, por unanimidade, aprovar a mesma. O Sr.º Presidente deu por encerrada a reunião às dezassete horas e trinta minutos. ----------

[redacted]

CAPA | SOCIEDADE DE ADVOGADOS

Castanheira, Almeida,
Pereira, Mateus Ferreira
& Associados
Sociedade de Advogados, R.L.

PARECER

Assunto: Naturtejo, E.I.M | Alteração ao objeto social | Regime excecional do artigo 62.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto (RJAEL)[1]

I.

Solicita-nos o Sr. Presidente do Conselho de Administração da Naturtejo, parecer *sobre o enquadramento da empresa no regime excecional de dissolução das empresas locais consagrado no n.º 1 do artigo 62.º da Lei n.º 50/2012*

II.

As questões que se colocam à nossa apreciação subsumem-se, essencialmente, em saber *(i) se a empresa se enquadra no referido regime excecional (ii) que outras alterações aos Estatutos (para além das já propostas) aos Estatutos devem ser efetuadas, em conformidade; e(iii) se a Naturtejo mantém a natureza de empresa intermunicipal, não obstante ser alterado o seu objeto social*

Assim sendo, cumpre-nos analisar.

III.

Resulta do RJAEL que as empresas locais são expressamente caracterizadas como entidades de natureza privada, *i.e*, verdadeiras sociedades comerciais, ou pelo menos sociedades sob forma comercial ("*sociedades constituídas ou participadas nos termos da lei comercial"*), tidas pela Lei, de forma expressa, como "*pessoas coletivas de direito privado"*. Têm a natureza de *municipal (E.M.)*, *intermunicipal (E.I.M.)* ou *metropolitana (E.M.T.)*, consoante a influência dominante seja exercida, respectivamente.

[1] A qual aprovou o Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais (RJAEL), revogando assim a Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro e a Lei n.º 55/2011, de 15 de novembro.

Para o efeito, as empresas locais estão, assim, sujeitas ao regime jurídico que lhe é específico [RJAEL], à lei comercial, aos respetivos estatutos e, *subsidiariamente*, ao regime do setor empresarial do Estado [DL n.º 133/2013, de 3 de outubro, na sua redação atual], sem prejuízo das normas imperativas neste previstas[2], conforme desde logo se consagra no art.21.º do RJAEL.

Debrucemo-nos sobre o RJAEL.

Da alteração do objeto social

Nos termos do **n.º 1 do art.20.º** deste diploma, as empresas locais têm como *objeto exclusivo a exploração de atividades de interesse geral ou a promoção do desenvolvimento local e regional, nos termos do disposto nos artigos 45.º e 48.º, de forma tendencialmente autossustentável, sem prejuízo da constituição de empresas locais que exercem, a título principal, as atividades de gestão de equipamentos e prestação de serviços na área da cultur*a. E, de acordo com o disposto no **n.º 4**, *o objeto social pode compreender mais de uma atividade, independentemente da respetiva natureza de interesse geral ou de promoção do desenvolvimento local e regional.*

Dispõem os **arts. 45.º e 48.º**, respetivamente, o seguinte:

> *«1-Para efeitos do disposto na presente lei, consideram-se* ***empresas locais de gestão de serviços de interesse geral*** *aquelas que, assegurando a universalidade, a continuidade dos serviços prestados, a satisfação das necessidades básicas dos cidadãos, a coesão económica e social local ou regional e a proteção dos utentes, e, sem prejuízo da eficiência económica, no respeito*

[2] *Vide* Ac. do TRP, processo n.º 169/15.0T8AMT-C.P1, datado de 23/06/2015 e relatado por João Diogo Rodrigues , disponível em www.dgsi.pt

pelos princípios da não discriminação e da transparência, tenham exclusivamente por objeto uma ou mais das seguintes atividades:

a) Promoção e gestão de equipamentos coletivos e prestação de serviços nas áreas da educação, ensino e formação profissional, ação social, cultura, saúde e desporto[3]*;b) Promoção, gestão e fiscalização do estacionamento público urbano;c) Abastecimento público de água; d) Saneamento de águas residuais urbanas;e) Gestão de resíduos urbanos e limpeza pública;f) Transporte de passageiros;g) Distribuição de energia elétrica em baixa tensão.»*

«1-Para os efeitos da presente lei, são consideradas ***empresas locais de promoção do desenvolvimento local e regional*** *aquelas que, visando a promoção do crescimento económico, a eliminação de assimetrias e o reforço da coesão económica e social, no respeito pelos princípios da não discriminação e da transparência e sem prejuízo da eficiência económica, tenham exclusivamente por objeto uma ou mais das seguintes atividades: a) Promoção, manutenção e conservação de infraestruturas urbanísticas e gestão urbana; b) Renovação e reabilitação urbanas e gestão do património edificado; c) Promoção e gestão de imóveis de habitação social; d) Produção de energia elétrica; e) Promoção do desenvolvimento urbano e rural no âmbito intermunicipal 2- Excecionalmente, e sem prejuízo do disposto no artigo 32.º, podem os municípios constituir ou participar em empresas locais de promoção do desenvolvimento urbano e rural de âmbito municipal, quando estejam verificados os seguintes*

[3] Destacados nossos.

pressupostos: a) A associação de municípios ou a área metropolitana que integrem não se encontre interessada em constituir ou participar em tais empresas; b) Demonstrem capacidade financeira própria para o efeito».

De igual forma, o **art.6.º do Regime Jurídico do Setor Público Empresarial do Estado**[4] dispõe que o *objeto social* das empresas públicas *é a atividade económica fixada no ato ou contrato que determinou a sua constituição e cuja prossecução e desenvolvimento lhes foi confiada.*

Deste modo, podemos dizer que o objeto social consiste, assim, *«na exploração das taxativas atividades elencadas […] e é espartilhado por dois grandes limites negativos, por um lado, [i] tais atividades têm [de] se enquadrar nas atribuições municipais e, por outro, estas [ii] não podem consistir na prossecução de atividades de natureza exclusivamente administrativa ou exclusivamente lucrativa*[5]*»*[6]. Ou seja, *«a empresa somente poderá, à partida, actuar na área de jurisdição territorial dos municípios envolvidos, somente poderá prosseguir atividades indissociáveis do exercício de poderes próprios da função administrativa (que não atividades de oferta de bens e serviços, em abstrato suscetíveis de serem desenvolvido em regime de mercado com o propósito de realização de um lucro) e só poderá revestir um propósito lucrativo em segundo, e eventual, plano»*[7], em conformidade com os objetivos das entidades públicas participantes[8].

[4] DL n.º 133/2013, de 3 de outubro, aplicável subsidiariamente.
[5] Destacado nosso.
[6] Cfr. Ana SOUSA, «*Principais modalidades de organização intermunicipal e modelos de gestão dos serviços municipais…» Cedipre Online,* 2019, p.18.
[7] *Idem.* p.19.
[8] *Ibidem.*

De acordo com a informação que nos foi transmitida, nomeadamente da consulta da Certidão Permanente[9] e dos Estatutos resulta que, atualmente, a Naturtejo tem como **objeto[10] a promoção e valorização turísticas dos municípios que dela fazem parte, visando o aproveitamento equilibrado das suas potencialidades turísticas, tendo em conta o seu património histórico, cultural e natural** (art. 4.º dos Estatutos).

No entanto, tendo presente o património garantido por mais quatro anos após a muito favorável avaliação efetuada pela EGN/UNESCO, o enquadramento da atividade numa vertente relacionada com a Educação e Cultura (cfr. als. a) e b) do art.5.º[11]) é intenção da Naturtejo alterar o seu objeto, à luz da Lei n.º 50/2012, mantendo a sua tipologia societária enquanto entidade que exerce a título principal a atividade de prestação de serviços na área de cultura, da educação, da ação social, do desporto e da ciência, inovação e tecnologia.

Atentemos assim nas alterações.

O **art.4º**, com atual redação referida *supra*, onde se define o objeto da empresa passará a ter a seguinte redação

> *«**1.** A Naturtejo, E.I.M. tem por objeto **a gestão do Geopark Naturtejo pugnando pela promoção dos valores de sustentabilidade e inclusão a que está vinculada que se traduzem, nomeadamente, no estudo do património cultural e natural com especial enfoque no património geológico; na promoção de boas práticas associadas à atividade económica que contribuam para a sustentabilidade do território; na divulgação junto dos públicos mais jovens, incluindo a formação específica de professores para disseminação do***

[9] Com código de acesso n.º 7620-4702-0214, válida até 30-12-2021.
[10] E CAE Principal 74900-R3 (Outras atividades de consultoria, científicas, técnicas e similares, n.e)
[11] «*Proceder ao estudo das potencialidades turísticas dos municípios que a integram, identificando os recursos turísticos existentes*» e «*Contribuir para a divulgação dos patrimónios natural, histórico e cultural dos municípios integrados*»;

conhecimento; na investigação dos fenómenos geológicos que pontuam o território; na valorização turística dos municípios que dela fazem parte, visando o aproveitamento equilibrado das suas potencialidades turísticas, tendo em conta o seu património histórico, cultural e natural. ***2.*** *A Naturtejo E.I.M. poderá exercer acessoriamente outras atividades que sejam complementares ou relacionadas com o objeto principal e não estejam excluídas por lei*[12]*».*

E de igual forma, é alterado o **art.5.º**, respeitante às **atribuições** da Naturtejo, passará a constar que constituem atribuições da Naturtejo EIM,

«a) proceder ao estudo das potencialidades turísticas dos municípios que a integram, identificando os recursos existentes; b) contribuir para a divulgação do património natural, histórico e cultural dos municípios integrados; c) proceder a uma avaliação científica contínua do seu património geológico; d) desenvolver atividades de âmbito educativo, como percursos, com conteúdos dirigidos ao público em idade escolar, e) elaboração de produtos Turísticos Compósitos que incluam os agentes económicos do território visando a sua comercialização por terceiros; f) promover e apoiar a publicação de edições de caracter divulgativo e promocional que informem e orientem os visitantes e garantam uma boa imagem dos municípios e das suas potencialidades; g) promover a animação turística dos municípios através da organização, cooperação e apoio a atividades de natureza recreativa, cultural e desportiva; h) fomentar e apoiar a fixação e criação de unidades hoteleiras, parques de campismo e outros de interesse turístico, destinados à ocupação dos tempos livres; i)incentivar formas alternativas de turismo,

[12] Destacados nossos.

nomeadamente turismo ecológico, rural de habitação e recreio; j) organizar feiras, mostras e outros certames de divulgação de atividades a levar a efeito pelo município; k)dinamizar ações de animação de rua, cooperando na organização de festas e promovendo espetáculos; l) levar a efeito iniciativas promocionais dos municípios dela integrantes e das suas atividades; m) outras atividades que respeitem os objetivos que presidiram à sua criação e contribuam para o seu objeto.

E de igual forma, a alteração, em conformidade, dos Códigos de Atividade Económica (CAE), no sentido de abranger *outras investigações e desenvolvimento de ciências físicas e Naturais (72190), 74900, outras atividades de consultoria (74900),* e *outras atividade educativas n.e*, englobando assim o ensino dos professores independentes, os centros de explicações, o ensino nos estabelecimentos prisionais, assim como outras atividades educativas similares, não classificáveis por níveis, assim como serviços de orientação pedagógica, centros de aprendizagem que oferecem cursos de recuperação e formação religiosa.

O que, s.m.o., uma vez que das informações que nos foram transmitidas, resulta por demais evidente a sua vertente *cultural* e *educacional,* comprovada p.e. pelas inúmeras atividades e projetos desenvolvidos com as Escolas do Instituto Politécnico de Castelo Branco, a participação em organismos de cooperação e estratégias de desenvolvimento nacionais e internacionais, a organização de grandes eventos científicos, organização de exposições, a participação em projetos científicos nacionais e internacionais, experiência em projetos com foco específico em matérias de educação ambiental, dezenas de publicações em revistas científicas nacionais e internacionais e na publicação de livros. Pelo que, **somos do parecer que a proposta de alteração do objeto social não só espelha aquilo que é a realidade da atividade da empresa, como é consentâneo com as exigências legais impostas pelo art.20.º do RJAEL, não se**

encontrando na redação a alterar elementos que nos levem a concluir pela sua rejeição à luz da referida disposição legal.

Do enquadramento no n.º 15.º do art.62 do RJAEL: exceção à dissolução obrigatória

Face à alteração do objeto social a levar a cabo cumpre problematizar se a mesma poderá enquadrar-se nalguma das exceções à dissolução obrigatória, consagrada no art.62.º do RJAEL e regulada no Anexo III ao Decreto-Lei n.º 76/2006, de 29 de março[13].

Analisemos.

No que concerne à dissolução dispõe o **n.º 1 do art.62.º do RJAEL**, que:

> «*sem prejuízo do disposto no artigo 35.º do Código das Sociedades Comerciais* [perda de metade do capital], *as empresas locais são obrigatoriamente objeto de deliberação de dissolução*[14], *no prazo de seis meses, sempre que se verifique uma das seguintes situações:*
> *a) As vendas e prestações de serviços realizados durante os últimos três anos não cobrem, pelo menos, 50 /prct. dos gastos totais dos respetivos exercícios;*
> *b) Quando se verificar que, nos últimos três anos, o peso contributivo dos subsídios à exploração atribuídos pela entidade pública participante é superior a 50 /prct. das suas receitas;*

[13] Diploma que *inter alia*, aprovou o novo regime jurídico da dissolução e da liquidação de entidades comerciais
[14] Sublinhado nosso.

c) Quando se verificar que, nos últimos três anos, o valor do resultado operacional subtraído ao mesmo valor correspondente às amortizações e às depreciações é negativo;
d) Quando se verificar que, nos últimos três anos, o resultado líquido é negativo.

O processo é essencialmente o seguinte:

«Depois de verificada umas quatro situações [suprarreferidas], *o órgão deliberativo da entidade pública participante, sob proposta do respectivo órgão executivo, dispõe de um prazo de seis meses para deliberar no sentido de promover a dissolução da sociedade. Após essa deliberação de cunho administrativo, podem se operar três consequências distintas: a dissolução da empresa local, através da qual o órgão executivo da entidade pública participante promove o procedimento de dissolução (v. art. 62º, nº. 4), a alienação integral do capital social detido na empresa local pela entidade pública participante (v. art. 63º), ou a fusão com outra empresa local (v. art. 64º). Caso opte pela fusão com outra empresa local, a deliberação da Assembleia Municipal deverá ser fundamentada através da demonstração da viabilidade económico-financeira e da racionalidade econômica da futura estrutura empresarial, nos termos do art. 32º. Caso contrário, a respectiva deliberação estará sujeita a nulidade e a eventual responsabilidade financeira dos seus autores»*[15].

No entanto, a lei efetua uma ressalva no n.º 15 do artigo *suprarreferido*, **excecionando da dissolução obrigatória *as empresas locais que exercem a título principal, as atividades de gestão de equipamentos e prestação de serviços na área da cultura, da educação, da ação social, do desporto e da ciência, inovação e tecnologia.***

[15] Cfr. Paulo Henrique Vaz ALVARENGA, *«O Setor Empresarial Local – o enfoque sobre as empresas locais», Cedipre online,* 2014, p.69.

E, s.m.o., partilhamos do entendimento de que a Naturtejo aí se enquadra, no pressuposto da aprovação da proposta de alteração ao objeto social, nos termos em que nos foi remetida. Esta conclusão resulta, naturalmente, das considerações efetuadas *supra* sobre o objeto social, do qual passará a constar aquilo que é a realidade da empresa ao nível da vertente cultural e educacional, amplamente evidenciada pelas atividades ligadas à investigação, formação, divulgação e desenvolvimento da região.

Por último, no que concerne ao teor do Estatutos que nos foram remetidos, resulta da sua análise de que não se vislumbram como necessárias outras alterações para além daquelas previstas. Efetivamente, e de forma mais relevante para o caso, se vislumbrava como perentória a alteração ao objeto social e às atribuições da empresa. Percorrendo o texto dos estatutos, e s.m.o., não nos parece ser necessário alteração à denominação, personalidade e capacidade jurídica (art.1.º), nem ao regime jurídico aplicável (art.2.º) nem à sede e representação (art.3º). De igual forma também não se vislumbra a necessidade de alteração dos órgãos da empresa (arts. 5.º a 18.º), nem com as disposições relativas à gestão financeira e patrimonial da empresa (arts. 19.º a 33.º), com a exceção do n.º 1 do art.19.º que, s.m.o., seria de ponderar alterar o trecho *"…visando a promoção do desenvolvimento local…"* no sentido de passar a constar "*visando a promoção do desenvolvimento* ***cultural e*** *local…"*, ou outra redação que espelhe em maior concordância a alteração ao objeto e às atribuições.

Atendendo a tudo o exposto *supra*, e sempre s.m.o, é nosso parecer que não obstante as necessárias alterações ao objeto social da Naturtejo – assim como o seu enquadramento na exceção à dissolução obrigatória – a empresa continua assim a deter a natureza de *empresa intermunicipal*, uma vez que continua a ter como influência dominante exclusivamente como objeto a exploração de uma atividade elencada na lei, não tem uma prossecução de atividade de natureza exclusivamente administrativa ou com intuito exclusivamente mercantil, i.e., o seu objetivo primário não é a obtenção de proveitos, mas sim a realização de objetivos de interesse público economicamente

sustentada e eficiente do seu objeto. Além disso, a aquisição de participações que confiram uma posição dominante continua a ser efetuada sob proposta do órgão executivo ao órgão deliberativo, o interesse social continua a coincidir com o interesse público que a criou, continua a dispor de um fiscal único e a sua denominação continua a poder ser acompanhada da indicação de "E.I.M" e continua a atuar na área de jurisdição dos municípios envolvidos, em conformidade com as suas atribuições.

IV.

Conclusões:

1. **A proposta de alteração do objeto social da Naturtejo espelha a realidade da atividade da empresa e é consentânea com as exigências legais impostas pelo art.20.º do RJAEL, não se encontrando na redação a alterar elementos que nos levem a concluir pela sua rejeição à luz da referida disposição legal.**

2. **No pressuposto da aprovação da alteração do seu objeto, a empresa enquadra-se no n.º 15 do art. 62.º do referido diploma, o qual exceciona da dissolução obrigatória as empresas locais que exercem a título principal, as atividades de gestão de equipamentos e prestação de serviços na área da cultura, da educação, da ação social, do desporto e da ciência, inovação e tecnologia.**

3. **Para o efeito não se vislumbram outras alterações aos Estatutos, com exceção do disposto no n.º 1 do art. 19.º, que deverá ser alterado no sentido de aí constar que a Naturtejo visa a promoção do desenvolvimento cultural e local.**

4. **Não obstante as necessárias alterações ao objeto social da Naturtejo – assim como o seu enquadramento na exceção à dissolução obrigatória – a empresa continua assim a deter a natureza de empresa intermunicipal, uma vez que continua a ter como influência dominante exclusivamente como objeto a exploração de uma atividade elencada na lei, não tem uma prossecução de atividade de natureza exclusivamente administrativa ou com intuito exclusivamente mercantil, i.e., o seu objetivo primário não é a obtenção de proveitos, mas sim a realização de objetivos de interesse público economicamente sustentada e eficiente do seu objeto. Além disso, a aquisição de participações que confiram uma posição dominante continua a ser efetuada sob proposta do órgão executivo ao órgão deliberativo, o interesse social continua a coincidir com o interesse público que a criou, continua a dispor de um fiscal único e a sua denominação continua a poder ser acompanhada da indicação de "E.I.M" e continua a atuar na área de jurisdição dos municípios envolvidos, em conformidade com as suas atribuições.**

Este é, smo, o nosso parecer,

Coimbra, 09 de outubro de 2021.

O Advogado,

[redacted]

O presente documento contém informação jurídica de carácter confidencial, que reflete o estudo sobre as questões nele tratadas. A informação que consta deste documento, deverá ser utilizada, exclusivamente, pela pessoa ou pessoas em cujo interesse o mesmo foi elaborado, e não pode ser utilizada, ainda que parcialmente, para outros fins, nem difundida a terceiros sem a autorização prévia do autor. O objetivo desta advertência é evitar a incorreta ou desleal utilização deste documento e da informação, questões e conclusões nele contidas.

De: Presidente
[redacted]
Assunto: Relato - Verificação Interna de Contas - Naturtejo

Exmos. Membros Atuais e Anteriores do Conselho Diretivo,

Na sequência do Relato da verificação interna de contas da Naturtejo – Empresa de Turismo, EIM, relativo ao exercício de 2018, aprovado pela 2.ª Secção do Tribunal de Contas e do respetivo projeto de recomendações, venho partilhar convosco a minha proposta de atuação, enquanto Presidente do Conselho Diretivo.

O projeto de recomendações conclui pela necessidade de a AMNT diligenciar no sentido da dissolução da Naturtejo, podendo, em alternativa, optar pela alienação integral da sua participação, pela integração da atividade em serviços municipalizados, por uma operação de fusão com outra entidade ou pela internalização da atividade nos serviços da entidade pública participante.

A Naturtejo e a AMNT (através dos respetivos titulares) irão exercer o contraditório, conforme notificação do Tribunal para o efeito.

Não obstante, proponho o agendamento de uma reunião do Conselho Diretivo, após a conclusão daquele processo junto do Tribunal de Contas e das recomendações finais, destinada a avaliar, em termos jurídico-financeiros e organizativos, as alternativas indicadas (continuidade, dissolução, alienação da participação, integração em serviços municipalizados, fusão ou internalização da atividade) e definir os procedimentos internos e o calendário para implementação das medidas que venham a ser fixadas nas recomendações finais.

Agradeço a vossa disponibilidade e colaboração neste processo, de forma a podermos garantir uma atuação concertada e conforme às recomendações do Tribunal de Contas.

Com os melhores cumprimentos,

[redacted]
Presidente do Conselho Diretivo
Associação de Municípios Natureza e Tejo

[redacted]

Presidente da Câmara Municipal

Município de Proença-a-Nova

Avenida do Colégio
6150-401 Proença-a-Nova

Portugal

Tel. +351 274 670 000 Fax +351 274 672 697

Website: http://www.cm-proencanova.pt
Email: geral@cm-proencanova.pt

<image001.png>

<image002.png>

<image003.png>

<image004.png>

Exma. Sra.
Juíza Conselheira-Relatora
do Tribunal de Contas

V/Ref.ª: Proc. n.º 4997/18-DA IX

Assunto: *Naturtejo | Verificação Interna de Contas (2018) | Exercício do Contraditório*

[redacted], CC [redacted] válido até 22/05/20230, notificada pelo ofício em referência do Relato de Verificação Interna de Contas (2018), para, ao abrigo do artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, dizer o seguinte:

1. No Relato sob pronúncia, é imputada à visada a prática das seguintes infrações financeiras sancionatórias:
   a) a infração financeira sancionatória prevista e punida pelo artigo 65.º, n.º 1, alínea b), e n.º 2, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, pela "*realização de transferências da AMNT para a empresa, ao abrigo de um contrato-programa ilegal, incapaz de fundamentar e justificar os valores transferidos, nos exercícios de 2018 a 2021*", em violação do disposto no artigo 36.º, n.º 1, e 47.º do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e no artigo 151.º do Código do Procedimento Administrativo;
   b) e a infração financeira sancionatória prevista e punida pelo artigo 65.º, n.º 1, alínea d), e n.º 2, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, pela não deliberação sobre a dissolução da Naturtejo até 30 de junho de 2019, em violação do disposto nos artigos 62.º, n.º 1, alíneas a) e b), e 63.º a 65.º do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local.

2. A pronúncia apresentada pela NATURTEJO - EMPRESA DE TURISMO, E.I.M., em 21 de julho de 2026, para a qual se remete e se dá aqui por integralmente reproduzida, deixa explícito que se não reúnem os pressupostos de imputação objetiva e subjetiva das infrações financeiras sancionatórias imputadas aos visados.

3. Em especial, a responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto no artigo 61.º, n.º 5, *ex vi* do artigo 67.º, n.º 3, e do artigo 67.º, n.º 2, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, depende da existência de uma conduta alegadamente irregular que haja sido praticada em termos tais que possa recolher um juízo de censura a título de **culpa**.

4. Contudo, da análise do Relato sob pronúncia não se encontra qualquer referência a elementos de prova recolhidos, relativamente à culpa da visada na práctica das infrações que lhe são imputadas.

5. Ora, como resulta do Relato de Verificação Interna de Contas sob pronúncia, a identificar-se qualquer infração, tê-lo-á sido praticada **sem culpa**, pelas circunstâncias aí mais bem descritas.

6. No caso particular da visada, esta conclusão sai reforçada pelas seguintes circunstâncias individuais que se expõem em *infra*.

Nota Prévia

7. Primeiramente, em abono da VERDADE desde já aproveito para comunicar a v. Exa. que, enquanto representante do Município de Idanha-a-Nova, fui eleita vogal do Conselho Directivo da AMNT no dia 23 de Abril de 2018, tendo ficado estabelecido na respectiva Ata n.º 31 da Assembleia Intermunicipal que "Os membros dos Órgãos Sociais da AMNT exercem os seus cargos a partir desta data".

8. E portanto, parece-me que o hiato temporal relevante para apuramento da minha, eventual, responsabilidade será entre 24/04/2018 e 31/12/2021, ao invés do indicado por v. Exa. (01.01.2019 a 31.12.2021).

9. Informo que nesse período participei também enquanto representante do Município de Idanha-a-Nova na Assembleia Intermunicipal da AMNT.

10. Dito isto, é minha convicção que a AMNT, (sem qualquer estrutura intermédia de decisão ou funcionários) contratou serviços contabilísticos e de consultoria jurídica, em cuja informações, como não podia deixar de ser, assentei os princípios orientadores da minha (escassa) actuação ao longo daquele tempo.

11. Neste contexto, não disponho, neste momento, de elementos documentais e técnicos para me pronunciar com maior profundidade sobre as questões levantadas por v. Exas.

12. Aliás, em abono da verdade diga-se que é através do Relato a que agora respondo que tomei conhecimento da maioria das questões e problemas nele enunciados.

13. Mais aproveito para adiantar que enquanto actual Presidente da Câmara de Idanha-a-Nova e, representante, por inerência, deste Município na AMNT tudo farei para indagar sobre as questões aqui em causa e, submete-las se necessário à adequada apreciação técnica especializada.

14. E, sendo caso disso, tudo farei para que se reponha a legalidade, designadamente, seguindo as recomendações que venham a constar de Relatório Final.

Infração a) "realização de transferências da AMNT para a empresa, ao abrigo de um contrato-programa ilegal, incapaz de fundamentar e justificar os valores transferidos, nos exercícios de 2018 a 2021"

15. Antes de mais cumpre referir que nunca tive acesso a qualquer cópia ou exemplar do referido contrato-programa.

16. Tomando, naturalmente, como boa a vossa informação, o mesmo terá sido celebrado a 29 de fevereiro de 2016, em momento anterior ao meu exercício de cargos na AMNT.

17. Pois, como já referi, somente em abril de 2018 passei a integrar a Assembleia Intermunicipal e o Conselho Directivo.

18. Concretamente quanto ao Conselho Directivo, é de suma importância desde já, com total transparência, informar v. Exa que no hiato temporal em que fiz parte deste órgão (enquanto vogal) o mesmo nunca reuniu e, por conseguinte, nunca tomou qualquer deliberação.

19. Nesse contexto, o contrato-programa (ou qualquer outro documento) nunca me foi submetido a apreciação enquanto vogal do Conselho Directivo.

20. Motivo pelo qual sequer me foi remetida qualquer cópia.

21. Sendo que, também enquanto membro da Assembleia Intermunicipal, nunca me foi submetido a apreciação o referido contrato-programa.

22. E portanto, volto a sublinhar, nunca tomei qualquer deliberação ou posição relativamente ao mesmo.

23. Nunca tendo o mesmo integrado a ordem de trabalhos da Assembleia Intermunicipal ou do Conselho Directivo (até porque o último nunca reuniu).

24. Não me competindo a mim proceder à convocação das reuniões destes órgãos ou definir a sua ordem de trabalhos.

25. Assim, como disse, nunca participei numa reunião do Conselho Directivo nem apreciei o referido contrato em sede de Assembleia Intermunicipal.

26. Como tal, parece-me adequado concluir que em nada contribuí para que fosse aprovado o contrato-programa em causa ou, sequer para que o mesmo se mantivesse em vigor.

27. Aliás, em boa verdade desconhecia a existência do referido contrato-programa.

28. Bem como a necessidade (jurídico-contabilística) do mesmo.

29. Pois com toda a transparência desde já refiro que enquanto vogal da Direcção autorizei transferências bancárias de valores entre a AMNT e a Naturtejo.

30. Fi-lo por estar plenamente convencida que estava a executar a vontade dos Municípios integrantes nesta Associação.

31. Pois, os mesmos anualmente deliberam anualmente transferir verbas para a AMNT com o intuito de as mesmas serem remetidas para a Naturtejo.

32. E como tal, fi-lo em respeito da vontade dos mesmos.

33. Plenamente convencida da legalidade das mesmas.

34. Uma vez que a actividade da AMNT e Naturtejo era acompanhada por técnicos externos de contabilidade e juristas, apesar da exígua estrutura interna.

35. E em momento algum agi com a consciência de estar a practicar actos de execução de um contrato-programa.

36. Ou actos ilegais de uma forma genérica

37. Assim em nada influenciei, ou tive oportunidade de influenciar, o curso das decisões e actos practicados com relevo para a presente matéria.

Infração b) "*não deliberação sobre a dissolução da Naturtejo até 30 de junho de 2019, em violação do disposto nos artigos 62.º, n.º 1, alíneas a) e b), e 63.º a 65.º do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local.*"

38. Sem pretender repetir-me, repiso que na ausência de convocatória e realização de reuniões do Conselho Directivo, nunca me foi possível deliberar ou pronunciar-me sobre a matéria.

39. Contudo, por outro lado, durante a minha representação do Município de Idanha-a-Nova na Assembleia Intermunicipal, o assunto foi sendo abordado.

Vejamos,

40. Logo na primeira reunião em que participei (e fui eleita para o Conselho Directivo), a 23 de Abril de 2018 (Ata n.º 31), o consultor contabilístico referiu que havia reunido com a IGF e, inclusive, teria sido aquela

entidade a sugerir o enquadramento da Naturtejo no regime do n.º 15 do artigo 62.º da Lei n.º 50/2012.

41. A 20 de Maio de 2019 o mesmo consultor contabilístico referiu que, juntamente com o Presidente do Conselho de Administração da Naturtejo havia reunido com o Secretário de Estado das Autarquias Locais e que o mesmo havia acolhido o princípio de que a Naturtejo se poderia enquadrar na excepção prevista no n.º 15 do artigo 62.º da Lei n.º 50/2012.

42. A 24 de Setembro de 2020 o Presidente do Conselho de Administração da Naturtejo referiu que havia remetido um ofício ao Secretário de Estado das Autarquias Locais solicitando que a Naturtejo mantivesse a sua tipologia societária enquanto entidade que exerce a título principal a prestação de serviços nas áreas da cultura, educação, acção social, desporto e ciência, inovação e tecnologia.

43. Mais tendo referido que se aguardava resposta ao referido ofício.

44. Na reunião seguinte, a 29 de junho de 2021, o Presidente do Conselho de Administração da Naturtejo referiu que em resposta lhe havia sido indicada a necessidade de alterar o objecto social da Naturtejo.

45. No mesmo sentido, no dia 29 de julho de 2021, o Presidente do Conselho de Administração da Naturtejo voltou a referir que haviam sido obtidos esclarecimentos junto do Secretário de Estado das Autarquias Locais e, também junto da DGAL com o intuito de enquadrar a Naturtejo no referido regime de excepção.

46. Apresentando como medida a tomar a alteração do objecto social da Naturtejo.

47. Ainda assim, com prudência, a Assembleia Municipal deliberou solicitar um parecer jurídico sobre a matéria e adiar a votação da alteração dos Estatutos da Naturtejo para uma próxima reunião.

Em resumo,

48. Tudo me levou a crer que o assunto estava a ser acompanhado com rigor e, acima de tudo, em colaboração com as entidades competentes.

49. Sendo certo que, a única deliberação tomada sobre a matéria foi no sentido de solicitar um parecer jurídico.

50. Tendo pautado a minha actuação sempre por prudência e rigor.

51. Tendo feito tudo ao meu alcance para garantir a legalidade das decisões tomadas sobre esta matéria.

52. Atendendo, por um lado, a que nos foi transmitido que todos os procedimentos adoptados para assegurar a manutenção da Naturtejo cumpriam os requisitos legais.

53. Tendo deliberado ainda assim, quando tive oportunidade, na Assembleia Intermunicipal, no sentido de solicitar parecer jurídico na matéria.

54. Por outro, por nunca ter sido convocada qualquer reunião do Conselho Directivo, enquanto vogal nunca pude tomar posição sobre a matéria.

55. E, muito menos, deliberar sobre a dissolução, integração ou fusão da Naturtejo ou a alienação da participação da AMNT.

Quanto às condições pessoais strictu sensu

56. Cumpre referir que agi sempre despida de qualquer interesse ou ganho pessoal.

57. Não tendo retirado, ou procurado retirar, qualquer benefício económico.

58. Exerci o cargo de vogal do Conselho Diretivo da Associação de Municípios Natureza e Tejo entre 2018 e 2021, enquanto vereadora da Câmara Municipal de Idanha-a-Nova, por designação do respetivo Município, não tendo exercido esse cargo a tempo inteiro, acumulando-o com outras funções públicas, além de outros cargos não remunerados em associações e entidades regionais.

59. E o mesmo sucedia enquanto representante no Município de Idanha-a-Nova na Assembleia Intermunicipal.

60. Nunca auferi qualquer remuneração, ajuda de custo, senha de presença ou outro rendimento no exercício das funções de vogal do Conselho Diretivo da AMNT ou de membro da Assembleia Intermunicipal.

61. Tendo zelado, no que me foi possível nas contingências já referidas, pelo interesse público em geral e, especificamente, no sumo interesse do Município de Idanha-a-Nova.

62. Agi desprovida de qualquer intenção em violar qualquer comando ou norma legal.

63. Tendo agido sempre com cuidado e cautela.

64. Sendo que nada deliberei sobre os assuntos em concreto.

65. Consequentemente, parece-me que não practiquei nenhum acto ilícito.

66. Sendo que, em caso afirmativo, tal apenas me poderá ser imputado a título de negligência.

67. Tudo isto tendo em atenção que nunca fui condenada ou censurada pela práctica de qualquer contraordenação, desta ou outra natureza qualquer.

68. Nem ignorei qualquer recomendação do Tribunal de Contas, neste ou qualquer outro assunto.

69. Caso assim não se entenda, a título meramente subsidiário, as circunstâncias acima descritas constituem fundamento bastante para a dispensa ou atenuação especial da medida da multa que eventualmente venha a ser proposta, ao abrigo do disposto no artigo 65.º, n.º 8, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, e do disposto no n.º 1 do artigo 74.º e n.º 1 do artigo 72.º do Código Penal.

70. Em face do aqui exposto e do que resultava, já, do contraditório institucional apresentado pela Naturtejo, deverá o relatório final, em conformidade com as regras e princípios que regem a atividade de auditoria do Tribunal de Contas, concluir pela ausência de responsabilidade financeira da visada.

Assim, peço a v. Exa. que determine:

A. O arquivamento/não instauração de qualquer processo de efectivação de responsabilidade.

Subsidiariamente, determine:

B. A imputação de qualquer contraordenação a título de negligência e proponha a dispensa de aplicação de multa.

Subsidiariamente, determine:

C. A imputação de qualquer contraordenação a título de negligência e proponha o relevo da eventual responsabilidade por infração financeira.

Subsidiariamente, determine:

D. A imputação de qualquer contraordenação a título de negligência e proponha a aplicação de uma coima especialmente atenuada pelo valor mínimo legalmente aplicável.

Idanha-a-Nova, 21 de julho de 2026

A visada,

[redacted]

Exma. Sra.
Juíza Conselheira-Relatora
do Tribunal de Contas

V/Ref.ª: Proc. n.º 4997/18-DA IX

Assunto: *Naturtejo | Verificação Interna de Contas (2018) | Exercício do Contraditório Institucional*

[redacted], notificado/a pelo ofício em referência do Relato de Verificação Interna de Contas (2018), para, ao abrigo do artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, dizer o seguinte:

1. No Relato sob pronúncia, é imputada ao visado a prática das seguintes infrações financeiras sancionatórias:
    a) a infração financeira sancionatória prevista e punida pelo artigo 66.º, n.º 1, alíneas c) e d), e n.º 2, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, pela alegada falta injustificada de prestação de informações pedidas, de remessa de documentos solicitados ou de comparência para a prestação de declarações e pela alegada falta injustificada da colaboração devida ao Tribunal, respetivamente;
    b) a infração financeira sancionatória prevista e punida pelo artigo 65.º, n.º 1, alínea b), e n.º 2, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, pela "*realização de transferências da AMNT para a empresa, ao abrigo de um contrato-programa ilegal, incapaz de fundamentar e justificar os valores transferidos, nos exercícios de 2018 a 2021*", em violação do disposto no artigo 36.º, n.º 1, e 47.º do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e no artigo 151.º do Código do Procedimento Administrativo;
    c) e a infração financeira sancionatória prevista e punida pelo artigo 65.º, n.º 1, alínea d), e n.º 2, da Lei de Organização e Processo do

Tribunal de Contas, pela não deliberação sobre a dissolução da Naturtejo até 30 de junho de 2019, em violação do disposto nos artigos 62.º, n.º 1, alíneas a) e b), e 63.º a 65.º do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local.

2. A pronúncia apresentada pela NATURTEJO – EMPRESA DE TURISMO, E.I.M., em 21 de julho de 2026, para a qual se remete e se dá por integralmente reproduzida, deixa explícito que se não reúnem os pressupostos de imputação objetiva e subjetiva das infrações financeiras sancionatórias imputadas aos visados.

3. Em especial, a responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto no artigo 61.º, n.º 5, *ex vi* do artigo 67.º, n.º 3, e do artigo 67.º, n.º 2, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, depende da existência de uma conduta alegadamente irregular que haja sido praticada em termos tais que possa recolher um juízo de censura a título de **culpa**.

4. Contudo, da análise do Relato sob pronúncia não se encontra qualquer referência a elementos de prova recolhidos, relativamente à culpa do visado na comissão das infrações que lhe são imputadas.

5. Ora, como resulta do Relato de Verificação Interna de Contas sob pronúncia, a identificar-se qualquer infração, tê-lo-á sido praticada **sem culpa**, pelas circunstâncias aí mais bem descritas.

6. No caso particular do visado, esta conclusão sai reforçada pelas seguintes circunstâncias individuais:
    a. O signatário foi designado em representação do Município de Vila Velha de Ródão para exercer a representatividade do Município, sem auferir contrapartidas financeiras ou de outro tipo.

b. Durante o período em que exerceu funções, não usufruiu de quaisquer regalias da Naturtejo tais como, viagens, vencimento ou gratificações, custas de deslocações, refeições ou qualquer outro tipo de benefício.

c. Todas as suas decisões foram suportadas na informação da empresa que prestava acessoria técnica contabilística e financeira à Naturtejo, tendo sido sempre informado que todos os assuntos relacionados com o Tribunal de Contas ou outras Entidades estavam devidamente tratados e os esclarecimentos solicitados enviados.

d. A sua representatividade nos Órgãos Sociais apenas se prendeu com a necessidade da Câmara Municipal de Vila Velha de Ródão em promover o território do seu concelho, quer ao nível turístico, quer cultural, objeto para o qual a Naturtejo estava vocacionada e pela grandiosidade adquirida pelo Geoparque Naturtejo, classificado e reconhecido pela Unesco.

e. Quanto ao relatório e contas do exercício de 2018, constata-se da ata n.º 33 que em 20-05-2019 reuniu a Assembleia Intermunicipal da AMNT para, entre outros assuntos, deliberar sobre o sentido de voto da AMNT na Assembleia Geral da Naturtejo – EIM, tendo a deliberação sido aprovada por maioria com três votos de abstenção, entre eles a do signatário, representante do Município de Vila Velha de Ródão, sendo justificadas as razões que não permitiam o seu voto favorável, mediante declaração de voto;

f. Releva-se também o facto do o signatário, ter tido sempre uma conduta exemplar ao nível cível e fiscal, não tendo qualquer processo judicial, medidas sancionatórias financeiras ou de qualquer outo tipo, relativa ao Tribunal de Contas ou qualquer outra Entidade judicial ou tributária.

7. Caso assim não se entenda, a título meramente subsidiário, as circunstâncias acima descritas constituem fundamento bastante para a dispensa ou atenuação especial da medida da multa que eventualmente venha a ser proposta, ao abrigo do disposto no artigo 65.º, n.º 8, da Lei de

Organização e Processo do Tribunal de Contas, e do disposto no n.º 1 do artigo 74.º e n.º 1 do artigo 72.º do Código Penal.

8. Em face do aqui exposto e do que resultava, já, do contraditório institucional apresentado pela Naturtejo, deverá o relatório final, em conformidade com as regras e princípios que regem a atividade de auditoria do Tribunal de Contas, concluir pela ausência de responsabilidade financeira do visado.

O/A visado/a,

Assinado por: [redacted]
Num. de [redacted]
Data: 202



Exma. Sra.
Juíza Conselheira-Relatora
do Tribunal de Contas

V/Ref.ª: Proc. n.º 4997/18-DA IX

Assunto: *Naturtejo | Verificação Interna de Contas (2018) | Exercício do Contraditório Institucional*

[redacted], notificado/a pelo ofício em referência do Relato de Verificação Interna de Contas (2018), para, ao abrigo do artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, dizer o seguinte:

1. No Relato sob pronúncia, é imputada ao visado a prática das seguintes infrações financeiras sancionatórias:
    a) a infração financeira sancionatória prevista e punida pelo artigo 65.º, n.º 1, alínea b), e n.º 2, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, pela "*realização de transferências da AMNT para a empresa, ao abrigo de um contrato-programa ilegal, incapaz de fundamentar e justificar os valores transferidos, nos exercícios de 2018 a 2021*", em violação do disposto no artigo 36.º, n.º 1, e 47.º do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e no artigo 151.º do Código do Procedimento Administrativo;
    b) e a infração financeira sancionatória prevista e punida pelo artigo 65.º, n.º 1, alínea d), e n.º 2, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, pela não deliberação sobre a dissolução da Naturtejo até 30 de junho de 2019, em violação do disposto nos artigos 62.º, n.º 1, alíneas a) e b), e 63.º a 65.º do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local.

2. A pronúncia apresentada pela NATURTEJO – EMPRESA DE TURISMO, E.I.M., em 21 de julho de 2026, para a qual se remete e se dá por integralmente reproduzida, deixa explícito que se não reúnem os pressupostos de imputação objetiva e subjetiva das infrações financeiras sancionatórias imputadas aos visados.

3. Em especial, a responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto no artigo 61.º, n.º 5, *ex vi* do artigo 67.º, n.º 3, e do artigo 67.º, n.º 2, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, depende da existência de uma conduta alegadamente irregular que haja sido praticada em termos tais que possa recolher um juízo de censura a título de **culpa**.

4. Contudo, da análise do Relato sob pronúncia não se encontra qualquer referência a elementos de prova recolhidos, relativamente à culpa do visado na comissão das infrações que lhe são imputadas.

5. Ora, como resulta do Relato de Verificação Interna de Contas sob pronúncia, a identificar-se qualquer infração, tê-lo-á sido praticada **sem culpa**, pelas circunstâncias aí mais bem descritas.

6. No caso particular do visado, conclusão sai reforçada pelas seguintes circunstâncias individuais:
   a) A integração no Conselho Diretivo da AMNT – Associação de Municípios Natureza e Tejo, na qualidade de Vogal, ocorreu por eleição da Assembleia intermunicipal daquela associação em 2018, após indicação do Município de Penamacor.

   b) Na qualidade de eleito local e no estrito cumprimento desse dever de responsabilidade representativa do Município de Penamacor, foi indicado como Vogal, sem que tal participação decorresse de qualquer iniciativa ou decisão individual, tendo a mesma sido assumida sem conhecimento de causa da efetiva realidade existente no órgão.

c) O desempenho das referidas funções revestiu natureza inteiramente graciosa, sem perceção de remunerações, senhas de presença ou compensações de qualquer índole, e sem que o visado tenha praticado, validado ou de qualquer modo concretizado atos do foro financeiro ou de gestão, demonstrando a total inexistência de vantagem pessoal ou de conduta censurável a título de dolo ou negligência.

d) A ausência de conhecimento jurídico especializado e de evidências contabilísticas, aliada a uma intervenção incipiente e quase nula nos atos e reuniões do referido órgão, traduziu-se num efetivo e total desconhecimento da realidade operacional e financeira, resultando na inexistência de tomada de ações a nível individual e coletivo no período em que participou (de 01.01.2019 a 31.12.2021).

7. Caso assim não se entenda, a título meramente subsidiário, as circunstâncias acima descritas constituem fundamento bastante para a dispensa ou atenuação especial da medida da multa que eventualmente venha a ser proposta, ao abrigo do disposto no artigo 65.º, n.º 8, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, e do disposto no n.º 1 do artigo 74.º e n.º 1 do artigo 72.º do Código Penal.

8. Em face do aqui exposto e do que resultava, já, do contraditório institucional apresentado pela Naturtejo, deverá o relatório final, em conformidade com as regras e princípios que regem a atividade de auditoria do Tribunal de Contas, concluir pela ausência de responsabilidade financeira do visado.

O visado



Exma. Sra.
Juíza Conselheira-Relatora
do Tribunal de Contas

V/Ref.ª: Proc. n.º 4997/18-DA IX

Registado com Aviso de Receção Remetido igualmente por suporte eletrónico para secretaria@tcontas.pt

Assunto: ***Naturtejo | Verificação Interna de Contas (2018) | Exercício do Contraditório Institucional***

[redacted] notificado pelo ofício em referência do Relato de Verificação Interna de Contas (2018), para, ao abrigo do artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, dizer o seguinte:

1. No Relato sob pronúncia, é imputada ao visado a prática das seguintes infrações financeiras sancionatórias:
    a) a infração financeira sancionatória prevista e punida pelo artigo 65.º, n.º 1, alínea b), e n.º 2, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, pela "*realização de transferências da AMNT para a empresa, sem qualquer título legal válido (ao abrigo de um contrato-programa que já não se encontrava em vigor), no exercício de 2022*", em violação do disposto no artigo 36.º, n.º 1, e 47.º do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local;
2. A pronúncia apresentada pela NATURTEJO – EMPRESA DE TURISMO, E.I.M., em 21 de julho de 2026, para a qual se remete e se dá por integralmente reproduzida, deixa explícito que se não reúnem os pressupostos de imputação objetiva e subjetiva das infrações financeiras sancionatórias imputadas aos visados.

3. Em especial, a responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto no artigo 61.º, n.º 5, *ex vi* do artigo 67.º, n.º 3, e do artigo 67.º, n.º 2, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, depende da existência de uma conduta alegadamente irregular que haja sido praticada em termos tais que possa recolher um juízo de censura a título de **culpa**.

4. Contudo, da análise do Relato sob pronúncia não se encontra qualquer referência a elementos de prova recolhidos, relativamente à culpa do visado na comissão das infrações que lhe são imputadas.

5. Ora, como resulta do Relato de Verificação Interna de Contas sob pronúncia, a identificar-se qualquer infração, tê-lo-á sido praticada **sem culpa**, pelas circunstâncias aí mais bem descritas.

6. No caso particular do visado, esta conclusão sai reforçada pelas seguintes circunstâncias individuais:
    a) Iniciou funções como Vogal do Conselho Diretivo da Associação de Municípios Naturtejo apenas em 1 de janeiro de 2022, não exercendo quaisquer funções no período objeto da presente auditoria, como é referido no próprio Relato de Verificação Interna de Contas;
    b) Cargo esse que ocupava por inerência de funções;
    c) Os factos analisados no Relato citado reportam-se, essencialmente, aos exercícios de 2016 a 2018, período em que não integrava qualquer órgão da Associação nem teve qualquer intervenção na sua gestão;
    d) A situação económico-financeira identificada era pré-existente ao início do seu mandato, não tendo resultado dele qualquer decisão ou atuação da sua responsabilidade;
    e) Não participou em qualquer decisão relativa ao exercício de 2018 e, após a sua entrada em funções, nunca lhe foi apresentado qualquer

relatório, informação ou comunicação sobre pedidos de esclarecimento ou diligências promovidas por qualquer entidade fiscalizadora, designadamente pelo Tribunal de Contas;

f) No exercício das suas funções, não dispunha de poderes individuais para determinar ou impor qualquer das medidas referidas no Relato de Verificação Interna de Contas, estando as decisões sujeitas ao funcionamento colegial dos órgãos da Associação;

g) Não existe qualquer decisão, voto, proposta, ato ou omissão individualmente imputável à sua pessoa, nem qualquer elemento que demonstre uma intervenção concreta da sua parte nos factos em apreciação;

h) Não se encontra demonstrada qualquer atuação culposa da sua parte, inexistindo fundamento para a imputação de responsabilidade pessoal;

i) Ao longo de todo o exercício das suas funções públicas, pautou sempre a sua atuação pelos princípios da legalidade, da boa-fé, da transparência, da lealdade institucional e da prossecução do interesse público, exercendo as funções que lhe foram confiadas com rigor, diligência e sentido de responsabilidade;

j) Nunca foi indiciado, acusado ou condenado por qualquer tribunal, tendo pautado toda a sua vida pública e profissional pelo respeito da lei, pela integridade, pela ética e pelo princípio da boa-fé. A sua conduta sempre foi orientada pelo interesse público e pelo cumprimento escrupuloso dos deveres inerentes às funções que desempenhou.

7. Caso assim não se entenda, a título meramente subsidiário, as circunstâncias acima descritas constituem fundamento bastante para a dispensa ou atenuação especial da medida da multa que eventualmente venha a ser proposta, ao abrigo do disposto no artigo 65.º, n.º 8, da Lei de

Organização e Processo do Tribunal de Contas, e do disposto no n.º 1 do artigo 74.º e n.º 1 do artigo 72.º do Código Penal.

8. Em face do aqui exposto e do que resultava, já, do contraditório institucional apresentado pela Naturtejo, deverá o relatório final, em conformidade com as regras e princípios que regem a atividade de auditoria do Tribunal de Contas, concluir pela ausência de responsabilidade financeira do visado.

Idanha-a-Nova 21 de junho de 2026,

Espera Deferimento,

[redacted]

O responsável individual indiciado,

Exma. Sra.
Juíza Conselheira-Relatora
do Tribunal de Contas

V/Ref.ª: Proc. n.º 4997/18-DA IX

Assunto: *Naturtejo | Verificação Interna de Contas (2018) | Exercício do Contraditório Institucional*

[redacted], notificado/a pelo ofício em referência do Relato de Verificação Interna de Contas (2018), para, ao abrigo do artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, dizer o seguinte:

1. No Relato sob pronúncia, é imputada ao visado a prática da seguinte infração financeira sancionatória:
    a) a infração financeira sancionatória prevista e punida pelo artigo 65.º, n.º 1, alínea b), e n.º 2, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, pela "*realização de transferências da AMNT para a empresa, sem qualquer título legal válido (ao abrigo de um contrato-programa que já não se encontrava em vigor), no exercício de 2022*", em violação do disposto no artigo 36.º, n.º 1, e 47.º do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local;

2. A pronúncia apresentada pela NATURTEJO – EMPRESA DE TURISMO, E.I.M., em 21 de julho de 2026, para a qual se remete e se dá por integralmente reproduzida, deixa explícito que se não reúnem os pressupostos de imputação objetiva e subjetiva das infrações financeiras sancionatórias imputadas aos visados.

3. Em especial, a responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto no artigo 61.º, n.º 5, *ex vi* do artigo 67.º, n.º 3, e do artigo 67.º, n.º 2, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, depende da

existência de uma conduta alegadamente irregular que haja sido praticada em termos tais que possa recolher um juízo de censura a título de **culpa**.

4. Contudo, da análise do Relato sob pronúncia não se encontra qualquer referência a elementos de prova recolhidos, relativamente à culpa do visado na comissão das infrações que lhe são imputadas.

5. Ora, como resulta do Relato de Verificação Interna de Contas sob pronúncia, a identificar-se qualquer infração, tê-lo-á sido praticada **sem culpa**, pelas circunstâncias aí mais bem descritas.

6. No caso particular do visado, esta conclusão sai reforçada pelas seguintes circunstâncias individuais:
    a) Iniciei funções como vogal do Conselho Diretivo da Associação de Municípios Naturtejo apenas em JAN2022, não exercendo quaisquer funções no período objeto da presente auditoria;
    b) Os factos analisados no Projeto de Relatório reportam-se, essencialmente, aos exercícios de 2016 a 2019, período em que não integrava qualquer órgão da associação nem tive qualquer intervenção na sua gestão;
    c) Ao longo do meu percurso pessoal e profissional, sempre exerci as funções que me foram confiadas com sentido de responsabilidade, transparência e respeito pela legalidade;
    d) Importa igualmente referir que nunca retirei qualquer benefício pessoal ou financeiro do exercício das funções que desempenhei no Conselho Diretivo da Associação de Municípios Natureza e Tejo. Durante todo este período, nunca recebi qualquer remuneração, senha de presença, despesa de representação, ajudas de custo, transporte ou refeição suportada pela associação, tendo a minha participação sido exclusivamente motivada pelo interesse público;

e) A minha integração nesta Associação, resultou unicamente da convicção de que a Naturtejo, de que esta Associação é a principal acionista, gere o Geopark Naturtejo, reconhecido pela UNESCO, que constitui um património de valor excecional para o nosso território. Sempre procurei contribuir para a sua preservação, valorização e promoção, acreditando que a Naturtejo desempenha um papel fundamental no desenvolvimento sustentável da região e na proteção deste património para as gerações futuras;
f) Não tendo preparação técnica na área financeira, não participou na elaboração de qualquer tipo de documento de suporte às contas de gestão da Naturtejo;
g) Todas as decisões que teve, enquanto vogal do Conselho Diretivo, nesta área, foram suportadas na informação da empresa que prestava acessoria técnica contabilística e financeira à Naturtejo;
h) Foi sempre informado pelos técnicos de que todos os assuntos relacionados com situações fiscais e com o Tribunal de Contas ou outros estavam devidamente tratados e os esclarecimentos solicitados enviados;
i) A sua representatividade nos Órgãos Sociais apenas se prendeu com a necessidade de promover o território do seu concelho, quer ao nível turístico, quer cultural, objeto para o qual a Naturtejo estava vocacionada;
j) Nunca foi indiciado, acusado ou condenado em processos referentes ao TC.

7. Caso assim não se entenda, a título meramente subsidiário, as circunstâncias acima descritas constituem fundamento bastante para a dispensa ou atenuação especial da medida da multa que eventualmente venha a ser proposta, ao abrigo do disposto no artigo 65.º, n.º 8, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, e do disposto no n.º 1 do artigo 74.º e n.º 1 do artigo 72.º do Código Penal.

8. Em face do aqui exposto e do que resultava, já, do contraditório institucional apresentado pela Naturtejo, deverá o relatório final, em conformidade com as regras e princípios que regem a atividade de auditoria do Tribunal de Contas, concluir pela ausência de responsabilidade financeira do visado.

O visado,



TRIBUNAL DE CONTAS

E 5818/2026
2026/7/21

Exma. Senhora

Diretora-Geral do Tribunal de Contas

Assunto: Processo n.º 4997/18-DA IX

Naturtejo – Empresa de Turismo, EIM

Exercício de 2018

[redacted], residente na [redacted] Vila Velha de Rodão, notificado para o efeito, vem pronunciar-se sobre o relatório da verificação interna de contas da Naturtejo – Empresa de Turismo, EIM, relativo a 2018, o que faz nos termos seguintes:

I – Dos Factos:

1. Conforme consta do anexo 1 o signatário é identificado como responsável por ter exercido o cargo de vogal do Conselho Diretivo da Associação de Municípios Natureza e Tejo (AMNT) no período de 01-01-2019 a 31-12-2021;
2. Constando do anexo 2 que exerceu o cargo de vogal do Conselho Diretivo da AMNT de 2018 a 2021, sendo referida a realização de transferências da AMNT para a empresa, ao abrigo de um contrato-programa ilegal, incapaz de fundamentar e justificar os valores transferidos nos exercícios de 2018-2021;
3. Tendo sido violados os arts. 36.º n.º 1 e 47.º do RJAEL e art. 151.º do CPA, incorrendo em responsabilidade financeira sancionatória nos termos do art. 65.º n.º 1 alínea b) e n.º 2 da LOPTC;
4. Incorrendo ainda em responsabilidade financeira sancionatória pelo facto da AMNT não ter deliberado a dissolução da Naturtejo – EIM até 30-06-2019, tendo sido violados os arts. 62.º n.º 1 alíneas a) e b) e arts. 63.º a 65.º do RJAEL;
5. Analisado o relato da verificação interna de contas relativa ao exercício de 2018 e no que concerne à celebração de um contrato-programa ilegal, verifica-se que o contrato-programa em causa foi celebrado em 29-06-2016, com eficácia retroativa a 2014, tendo vigorado por quatro anos, renováveis automaticamente por igual período até 2021;
6. Ora, datando a celebração do contrato-programa a 29-06-2016 e tendo sido o signatário vogal do Conselho diretivo de 2018 a 2021, não lhe pode ser imputada qualquer responsabilidade quanto à sua invalidade, por não ter sido responsável pela sua celebração e respetivos termos;

7. Não lhe podendo também ser assacada qualquer responsabilidade quanto às transferências feitas pela AMNT para a Naturtejo – EIM com fundamento na invocada nulidade do contrato-programa, do qual – repita-se – não é responsável;
8. Do mesmo modo ao signatário não pode ser imputada responsabilidade no facto da AMNT, como vem referido, não ter, face à desadequação dos estatutos da empresa desde 01-03-2013, nos termos dos n.^{os} 1 e 2 do art. 70.º do RJAEL promovido a dissolução da empresa;
9. Sendo certo constar da relação de responsáveis e na qualidade de vogal do Conselho Diretivo da AMNT apenas no período de 2018 a 2021;
10. Quanto ao relatório e contas do exercício de 2018, constata-se da ata n.º 33 que em 20-05-2019 reuniu a Assembleia Intermunicipal da AMNT para, entre outros assuntos, deliberar sobre o sentido de voto da AMNT na Assembleia Geral da Naturtejo – EIM, tendo a deliberação sido aprovada por maioria com três votos de abstenção, entre eles a do signatário, que justificou as razões que não permitiam o seu voto favorável, mediante declaração de voto; (Doc. 1)

II- Do Direito:

11. A responsabilidade financeira assenta no conceito de culpa, estatuindo o art. 34.º da LOPTC que o Tribunal de Contas avalia o grau de culpa de harmonia com as circunstâncias do caso, tendo em consideração as competências do cargo ou a índole das principais funções de cada responsável;
12. Dispondo ainda que, quando se verifique negligência, o Tribunal pode reduzir ou relevar a responsabilidade em que houver incorrido o infrator;
13. E o art. 65.º n.º 9 estatui que a 1.ª e 2.ª seções do Tribunal de contas podem relevar a responsabilidade por infração financeira apena passível de multa quando se evidenciar suficientemente que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência;
14. Conforme ensina António Cluny in "Responsabilidade Financeira e Tribunal de contas" – Coimbra Editora a págs. 141, a culpa deve assim ter em conta e ser avaliada em função de critérios, tais como, entre outros – a competência funcional do cargo, a índole das principais funções de cada responsável ou ainda a gravidade do facto, o nível hierárquico dos responsáveis e a existência de antecedentes;
15. Face a tudo quanto antecede, considera o signatário que atentas as funções de Vogal do Conselho Diretivo da AMNT no período de 2018 a 2021 não lhe deve ser imputada a responsabilidade financeira sancionatória pelos factos constantes do relatório do Tribunal de Contas;

16. Mas, mesmo que, se entenda – sem conceder no invocado – que o signatário agiu com culpa, tal imputação como os factos evidenciam, só o poderá ser a título de negligência;
17. Devendo pois o Tribunal de Contas, em seu douto critério, relevar a sua responsabilidade;

III – Da prescrição:

18. O art. 70.º da LOPTC dispõe no seu n.º 1 que o prazo da prescrição por responsabilidades financeira sancionatórias é de cinco anos;
19. Prazo este que é contado a partir da data da infração, ou, não sendo possível determiná-la, desde o último dia da respetiva gerência;
20. Prazo este que se suspende com a entrada da conta no Tribunal, suspensão que não pode ultrapassar dois anos;
21. Interrompendo-se o prazo de prescrição com a citação do demandado em processo jurisdicional;
22. A págs. 21.º do relatório de que foi notificado, consta expressamente que no caso vertente o prazo para a prescrição (de 5 anos) termina em 21-06-2026;
23. Ora o signatário foi notificado do presente relatório que interromperia o prazo da prescrição em 24-06-2026; (Doc. 2);
24. Tendo assim a sua eventual responsabilidade financeira sancionatória prescrito, prescrição que aqui se invoca para os devidos e legais efeitos;

IV – Conclusões:

A. Face a tudo quanto antecede não deve ao signatário ser imputada qualquer responsabilidade financeira sancionatória;
B. Mas mesmo que se entenda que o signatário agiu com culpa, apenas o poderá fazer a título de mera negligência, devendo assim a sua responsabilidade financeira ser relevada;
C. De qualquer modo a eventual responsabilidade financeira do signatário está prescrita, prescrição que aqui se invoca para os devidos e legais efeitos;

Termos em que deve o presente processo, no que lhe respeita ser arquivado.

Junta: 2 Documentos

Com os melhores cumprimentos,

Vila Velha de Rodão, ___ de julho de 2026

Assinado por: [redacted]
Num. de Ident[redacted]
Data: 2026.07.

CHAVE MÓVEL

TRIBUNAL DE CONTAS

Avenida da República, 65
1050-189 LISBOA • PORTUGAL

ctt
Taxa Paga
Portugal
Contrato 515940

RL483622810PT 06-1111043 2026-06-22 12:11:36
CINCO OUTUBRO-L 1050 LISBOA
R
RL483622810PT

Exmo. Senhor

[redacted]

TRIBUNAL DE CONTAS

S 29316/2026
2026/6/19

ctt

AVISADO
Não entrega no Domicílio por

Hora 11:14
Data 26-6-2026
Ctrs 1
Assinatura

☒ Não Atendeu
☐ Encerrado
☐

AVISADO
na Loja CTT de

Pesquisa de Envios

Loja CTT Vila Velha de Ród

Nº OBJECTO | Nº JAI | COBRANÇAS | REMESSAS | ALFANDEGA

OUTRAS PESQUISAS | PESQUISAS RÁPIDAS | POCKET | POD

RL483622810PT **Pesquisar** **Limpar** **Voltar**

Percurso do RL483622810PT

\+ —

Evento	Designação	Data do Evento	Nó do Evento
+ 6º Evento	**EMI - ENTREGA CONSEGUIDA**	24-06-2026 11:09:11	8810562 - (EC) Loja CTT Vila Velha Ródão

Prova de entrega: Ver prova de entrega.

Para destinatário

Nome Receptor: [redacted]

Tipo documento identificação:

Nº documento identificação: [redacted]

+ 5º Evento	**EMW - DISPONÍVEL PARA LEVANTAMENTO**	24-06-2026 09:48:14	8810562 - (EC) Loja CTT Vila Velha Ródão

Para destinatário

+ 4º Evento	**RCD - ENTRADA NO CENTRO**	23-06-2026 17:14:00	8811565 - (CDP) 6000 - Castelo Branco 6000

Para destinatário

+ 3º Evento	**EMH - ENTREGA NÃO CONSEGUIDA**	23-06-2026 13:14:46	8811565 - (CDP) 6000 - Castelo Branco 6000

Para destinatário

Razão/Situação: Destinatário não atendeu Avisado na Loja - 8810562 - (EC) Loja CTT Vila Velha Ródão

+ 2º Evento	**EMZ - EM DISTRIBUIÇÃO**	23-06-2026 08:37:42	8811565 - (CDP) 6000 - Castelo Branco 6000

Para destinatário

+ 1º Evento	**EMA - ACEITAÇÃO**	22-06-2026 12:11:38	8810772 - (EC) Loja CTT Cinco de Outubro (Lisboa)

Para destinatário

[Adicione a página aos Favoritos] [Manual de Ajuda]

Praça do Município
6000-458 Castelo Branco - C.M.L.: 94995 N.I.L.: 509084206
Mat: 509084206 de 2012.03.30 em Castelo Branco

ACTA Nº 33

--- Aos 20 dias do mês de Maio de 2019 pelas 15h, reuniu a Assembleia Intermunicipal da Associação de Municipios Natureza e Tejo nas instalações da Secretaria de Estado da Valorização do Interior, sitas no edificio onde funcionou o Governo Civil em Castelo Branco, a fim de discutir e deliberar sobre os assuntos constantes na Ordem de Trabalhos e que eram os seguintes:----------

1. Discussão e votação do Relatório e Contas do exercicio de 2018; ---------
2. Outros assuntos; ----------

--- Estiveram presentes os Senhores Presidentes das Câmaras Municipais de de Idanha-a-Nova, [redacted] de Oleiros, [redacted], de Vila Velha de Ródão, [redacted], de Penamacor, [redacted], o Senhor Vereador da Câmara Municipal de Castelo Branco, [redacted] em representação do Sr. Presidente da Câmara Municipal de Castelo Branco, bem como os Senhores Vereadores designados pelas Câmaras Municipais de acordo com o número 2 do Artigo 14 dos Estatutos da Associação, [redacted], pela Câmara Municipal de Oleiros, [redacted], pela Câmara Municipal de Penamacor, [redacted] pela Câmara Municipal de Proença-a-Nova, [redacted], pela Câmara Municipal de Vila Velha de Ródão. Assistiram também à assembleia os técnicos [redacted]. ----------

--- Verificando-se a existência de quórum para a realização da Assembleia Intermunicipal, o Presidente da Mesa, [redacted], procedeu à abertura da mesma e deu início ao periodo antes da Ordem do Dia lendo a acta nº 32 referente à última reunião da assembleia intermunicipal, a qual foi aprovada por unanimidade.----------

--- De seguida, foram distribuídos, a todos os presentes, os documentos mencionados no Ponto 1, anteriormente enviados por e-mail aos membros da assembleia. O Presidente da Mesa deu a palavra ao Dr. [redacted] que efetuou um enquadramento financeiro dos mesmos referindo que: ----------

--- os movimentos financeiros resumem-se, essencialmente, às comparticipações dos Municipios e respetivas transferências para a Naturtejo das prestações anuais de € 25.000,00 por Município;----------

--- continua refletida nas contas a verba em divida por parte do Municipio de Nisa, no montante de €175 000,00, que está a associada a processo judicial em curso; ----------

--- os movimentos contabilisticos da AMNT integram um subsidio atribuido pelo Municipio de Penamacor ao abrigo de um recurso técnico que integrou a equipa do Geopark Naturtejo. ----------

--- Após a análise do Relatório e Contas do exercicio de 2018, passou-se à sua votação, resultando a sua aprovação por unanimidade dos presentes. ----------

--- Passando ao Ponto 2, foram apresentados e discutidos os seguintes assuntos: ----------

a) Proposta de programa para a reavaliação do Geopark Naturtejo, que irá decorrer de 14 a 17 de julho de 2019: [redacted] na qualidade de Coordenador Cientifico, fez um enquadramento sobre o *modus operandi* do processo de reavaliação e apresentou a proposta de programa. Após análise e discussão pelos presentes conclui-se haver a necessidade da proposta ser reformulada para integrar de forma mais equitativa o território e incluir as sugestões apresentadas. A nova versão do programa será remetida por mail para todos os Municipios se pronunciarem. Ao longo da sua intervenção, [redacted] partilhou algumas preocupações, como a falta de sinalètica no território, a falta de um Centro de Interpretação e a necessidade de existir um envolvimento intensivo dos Municipios e da população, debilidades identificadas na revalidação anterior;----------

b) Necessidade de rever a relação com os associados privados dado que alguns já não têm atividade e outros, não sócios, colaboram muito intensamente com a Naturtejo pelo que se torna fundamental repensar este assunto; ----------

c) Relatório e Contas do exercicio de 2018 da Naturtejo, EIM, resultando uma apresentação efetuada por [redacted], a qual se anexa à presente ata. Foram também distribuidos os documentos contabilisticos da Naturtejo, EIM. Antes de passar à apresentação, referiu que é importante discutir este assunto na Assembleia Intermunicipal da AMNT

ACTA Nº 33

para que na Assembleia Geral da Naturtejo, em que a AMNT tem assento com a maioria do capital, o sentido de voto esteja previamente definido. No decurso da mesma foram explicados o balanço contabilístico e a demonstração de resultados à data de dezembro de 2018 e referido que. ----------

- no final de 2018, o saldo de Estado tinha uma verba elevada a favor da Naturtejo relacionada com o elevado montante de investimento e respetivas faturas emitidas para a boa execução do iNature. Este saldo já foi corrigido com um pedido de reembolso em 2019; ----------

- O mesmo procedimento justifica o acréscimo do saldo de fornecedores que, em 2019, já baixou consideravelmente e o aumento registado em fornecimento e serviços externos; ----------

- permanecem verbas por regularizar referentes a contratos programa anteriores, nomeadamente com o município de Nisa; ----------

- apesar de não se considerar uma prioridade, foi salientado o crescimento do volume de negócios; ----------

- o aumento dos subsídios à exploração reflete a opção de considerar o apoio do iNature referente às faturas mencionadas recepcionadas no período outubro a dezembro de 2018 que não foram ainda enquadradas em pedido de pagamento. ----------

Depois da apresentação sobre este tema, o Sr. Presidente do Município de Vila Velha de Ródão solicitou esclarecimentos dos valores apresentados no balanço e se na rubrica de " Outros Ativos Correntes " constavam as verbas do Programa Inature, (o remanescente de 2018 e o valor para 2019). Caso assim fosse e sendo que ainda não estava submetida a Candidatura a esse programa, não concordava com a opção contabilística de incluir essa verba nas contas, uma vez que estava a ser contabilizada receita de uma candidatura que ainda não estava submetida. Face a isso, disse que pretendia analisar melhor os os documentos à luz das explicações veiculadas em virtude de algumas dúvidas que subsistiam quanto ao teor dos mesmos, propondo que não fossem submetidos a aprovação. Face ao exposto, o Sr. Presidente do

ACTA Nº 33

Conselho de Administração informou que a Naturtejo, EIM tinha que submeter as contas ao Tribunal de Contas para cumprir o prazo, pelo que era seu entendimento que as dúvidas se deviam esclarecer naquele momento para não prejudicar o cumprimento do prazo referido. Foi ainda proposto pelo Vereador do Municipio de Oleiros que as contas fossem submetidas a aprovação e caso houvesse necessidade de proceder a alguma retificação que a mesma fosse discutida numa próxima assembleia. Assim, foram colocadas e discutidas algumas dúvidas pelos presentes, entre as quais a integração das verbas da 2ª fase do Inature nos rendimentos da Naturtejo, dado que ainda se encontra em fase de candidatura, tendo sido explicado por [redacted] que essa verba já estava prevista no Inature, existindo um documento comprovativo emitido pela DestiNature - Agência para o Desenvolvimento do Turismo de Natureza, para além de se tratarem de despesas de 2018 cujo enquadramento na Fase 2 está assegurado também pelas regras de elegibilidade do Aviso. Para procurar esclarecer algumas das dúvidas colocadas foi, ainda, momentaneamente solicitada a presença do Revisor Oficial de Contas da Naturtejo - EIM, Dr. [redacted], que manifestou a sua opinião sobre os assuntos em discussão. No final da discussão foi colocada à votação qual o sentido de voto da AMNT na Assembleia Geral da Naturtejo – EIM sobre o Relatório e Contas do exercicio de 2018 da Naturtejo, EIM, conforme apresentado, de que resultou a deliberação de aprovação tomada por maioria, com 3 votos de abstenção por parte dos representantes dos Municipios de Vila Velha de Ródão e de Castelo Branco. Refira-se que o Municipio de Castelo Branco considerou importante evidenciar uma declaração de voto que demonstre as razoes para o seu sentido de voto:-

Considerando o documento Relato sobre a Auditoria das Demonstrações Financeiras e, após a sua análise, existiu a necessidade de uma análise mais aprofundada do mesmo, para alguns esclarecimentos que o Município de Castelo Branco entende serem necessários efetuar. No entanto, considerando a necessidade desta

ACTA Nº 33

matéria ser votada no momento, entende o Município de Castelo Branco votar no sentido da abstenção.----------

Os representantes do Município de Vila Velha de Ródão justificaram que o seu sentido de voto se impunha pelo facto de ainda não ter sido objeto de submissão a candidatura ao Programa Inature e por consequência a falta de aprovação das referidas verbas, potenciando algumas incertezas que não permitiam o seu voto favorável.----------

d) Ponto de situação sobre os programas comunitários em curso, tendo o Dr. [redacted] efetuado uma breve explicação sobre cada um, nomeadamente: ----------

- VALORIZAR Programa Valorizar - Linha de apoio à valorização turística do interior | Trilho Internacional dos Apalaches em Portugal, com um investimento elegível de € 305.608,00 e comparticipação de financiamento de 75%; ----------

- PROVERE iNature - Foi criada a DestiNature - Agência para o Desenvolvimento do Turismo de Natureza, em que a Naturtejo faz parte dos órgãos sociais, na qualidade de vogal da Direção; tem-se verificado alguma dificuldade para submissão e aprovação de pedido de saldo final; na 2ªfase, pretende-se manter o montante de € 40.000 por município para iniciativas a concretizar em cada território; pretende-se recuperar o valor de investimento assumido e não enquadrado em pedidos de pagamento (superior a € 150.000,00); ir-se-á procurar integrar o máximo valor de despesas de funcionamento, mesmo que seja através de projetos transversais; ----------

- EUROACE-SPORT com um investimento elegível aprovado de 74.766,10€ que urge concretizar; ----------

- TAEJO INTERNACIONAL REDE com um investimento elegível aprovado de 183.000,00€; ----------

- Está em curso a implementação e sinalética para a Rota do Quartzito Armoricano, que potenciará os espaços naturais e patrimoniais ao mesmo tempo que valoriza o turismo desta região transfronteiriça fazendo a ligação entre o Geopark Naturtejo e o Geopark Villuercas percorrendo todos os municípios do Geopark Naturtejo com um total de mais de 800km; ----------

e) Informação da situação da Naturtejo, EIM como empresa intermunicipal: [redacted] referiu que se realizou recentemente uma reunião com o Sr. Secretario de Estado das Autarquias Locais em que esteve também presente o Sr. Presidente do Conselho de Administração, que transmitiu o acolhimento do principio de que a Naturtejo poderá enquadrar-se na exceção prevista no nº 15 da Lei 71/2018 de 31 de dezembro, pela prestação de serviços nas áreas da cultura, ciência e educação devendo permanecer como empresa intermunicipal. O Sr. Presidente do Conselho de Administração transmitiu ainda que, nesse sentido iria continuar a concretizar os procedimentos necessários até que a posição oficial das entidades que superintendem a atividade da Naturtejo seja formal. ----------

--- E nada mais havendo a tratar deu-se por encerrada a Assembleia Intermunicipal, sendo lavrada esta acta a qual depois de lida por todos os presentes vai ser assinada pelos membros da Mesa da Assembleia Intermunicipal. ----------

Castelo Branco, 20 de Maio de 2019

[redacted]

Presidente da Mesa da Assembleia Intermunicipal

[redacted]

Secretário da Mesa da Assembleia Intermunicipal

[redacted]

RESPOSTA DO VOGAL DO CONSELHO DIRETIVO DA AMNT – ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NATUREZA E TEJO

[redacted]

AO

RELATO DE VERIFICAÇÃO INTERNA DE CONTAS

NATURTEJO - EMPRESA DE TURISMO, EIM

Exercício de 2018

Processo n.º 4997/2018

21 DE JULHO DE 2026

[redacted], na qualidade de Vogal da AMNT – Associação de Municípios Natureza e Tejo, tendo sido notificado do Relato de Verificação Interna de Contas da NATURTEJO - EMPRESA DE TURISMO, EIM relativo ao exercício de 2018, Proc. n.º 4997/2018, vem pelo presente exercer o devido **CONTRADITÓRIO**, o que faz nos termos e com os fundamentos seguintes:

1. O ora Requerente assumiu funções como Vogal do Conselho Diretivo da AMNT – Associação de Municípios Natureza e Tejo em 01/01/2022.

2. Nessa medida, o presente contraditório, apresentado ao abrigo do disposto no artigo 13.º e no artigo 87.º, n.º 3 da Lei de Organização do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual, doravante abreviadamente designada por "LOPTC", incidirá exclusivamente sobre a factualidade apurada no Relato ocorrida, no período em que assumiu funções, ou com impacto naquele período, sem que tal signifique uma adesão aos factos anteriores elencados no Relato.

3. No mais, no quadro da solidariedade institucional para com a NATURTEJO, acompanha o alegado no âmbito da pronúncia apresentada na presente data por aquela empresa, nomeadamente no que se refere à explicitação da não verificação dos pressupostos objetivos e subjetivos das infrações financeiras sancionatórias imputadas aos visados.

4. Com relevo para o período em apreço pelo ora Requerente, o Tribunal de Contas identifica as seguintes irregularidades do Contrato-Programa que fundamentou as transferências financeiras da AMNT para a NATURTEJO a partir de 2022:

    - Falta de parecer prévio do Fiscal Único ao contrato programa, nos termos do disposto no artigo 25.º, n.º 6, alínea c) do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local, aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, na sua redação atual, doravante abreviadamente designada por "RJAEL";
    - Falta de sujeição do contrato programa a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, à data exigível à luz do disposto no artigo 46.º, n.º 1, alínea b) e no artigo 48.º, n.º 1 da LOPTC;
    - Incumprimento dos requisitos constantes dos artigos 47.º e 50.º do RJAEL por:
      - Previsão de retroação de efeitos do contrato;
      - Falta de definição de indicadores ou referenciais que permitam medir a realização dos objetivos setoriais;
    - Falta de vigência do contrato a partir de 2022, o que determinaria a falta de fundamento para as transferências realizadas a partir daquele ano ao abrigo do contrato-programa.

5. No que concerne às consequências de tais alegadas ilegalidades, considera aplicável o regime de invalidade constante do Código dos Contratos Públicos e Código do Procedimento Administrativo, entendimento que acompanhamos.

6. Nessa medida, considera que as invalidades próprias do contrato seriam aptas a gerar a anulabilidade do mesmo, sendo que a sua não impugnação no prazo de 1 ano implica a respetiva consolidação na ordem jurídica, nos termos do disposto no artigo 283.º, n.º 2 e no artigo 284.º, ambos do CCP, no artigo 163.º e no artigo 202.º, ambos do CPA e no artigo 58.º, n.º 1, alínea a) do CPTA.

7. Não obstante tal consolidação do contrato na ordem jurídica, considera que os atos administrativos por meio dos quais foi aprovada a despesa e pagamentos ao abrigo do referido contrato programa são ilegais, porque desprovidos de suporte e fundamentação adequada nos termos do disposto no artigo 151.º do CPA.

8. Consubstanciando tais transferências subsídios ilegais, nos termos das disposições conjugadas do artigo 36.º e do artigo 47.º, ambos do RJAEL.

9. Cumpre, assim, analisar a factualidade, bem como o respetivo enquadramento normativo.

10. Comecemos pela vigência do contrato, para de seguida nos debruçarmos sobre os alegados vícios dos respetivos atos de execução.

11. Está em causa a interpretação da cláusula contratual que estipula "*O presente contrato-programa tem a vigência de 4 anos, com efeitos a partir do exercício de 2014,* ***renovando-se automaticamente por igual período***" (realce nosso).

12. Entende esse Douto Tribunal que o uso do singular em "*igual período*" deve ler-se como "*só por um período*".

13. Ora, com o devido respeito, tal interpretação não encontra acolhimento nas normas que regem a interpretação de cláusulas contratuais, como demonstraremos de seguida.

14. Nos termos do disposto no artigo 236.º, n.º 1 do Código Civil, a declaração negocial vale com o sentido que um declaratário normal, colocado na posição do real declaratário, possa deduzir do comportamento do declarante. Ora, um declaratário normal, confrontado com uma cláusula que prevê a renovação do contrato "*por igual período*", retirará da mesma apenas que cada renovação terá duração idêntica à do período inicial, e não que apenas é admissível uma única renovação. A limitação do número de renovações exigiria uma formulação expressa, como "renovável uma única vez".

15. Efetivamente, tratando-se de um contrato reduzido a escrito, a interpretação deve encontrar um mínimo de correspondência no respetivo texto, nos termos do disposto no artigo 238.º do Código Civil. Assim, a expressão "*por igual período*" apenas possui correspondência textual com a duração de cada renovação, não existindo qualquer elemento literal que permita inferir uma limitação quantitativa ao número de renovações. Interpretar a cláusula como admitindo apenas uma renovação implica introduzir um elemento restritivo que o texto não contém.

16. Acresce que, a interpretação de qualquer contrato deve privilegiar a vontade objetivamente exteriorizada pelas partes e não pode acrescentar limitações que estas não

consagraram. Se as partes pretendessem restringir a renovação a uma única ocorrência, teriam utilizado uma fórmula inequívoca nesse sentido ("*renovável uma única vez*", "*admite apenas uma renovação*").

17. A ausência dessa limitação expressa impõe a interpretação da cláusula no sentido da previsão de renovações sucessivas, cada uma delas por período igual ao inicial, à luz dos artigos 236.º e 238.º do Código Civil, conjugados com o princípio da boa-fé previsto no artigo 10.º do CPA.

18. Nestes termos, considera-se que o contrato-programa se mantém vigente, pelo que as transferências financeiras realizadas a partir de 2022 consubstanciam atos de execução de um contrato vigente e eficaz, inexistindo qualquer ilegalidade por falta de sustentação dos pagamentos realizados.

19. Verificada e comprovada a vigência do contrato, cumpre agora analisar a alegada ilegalidade dos atos administrativos de aprovação de despesa identificada pelo Relato relativamente ao período anterior a 2022 e que se crê que, face à respetiva natureza, afastada a cessação de efeitos do contrato nos termos acima expostos, esse Douto Tribunal considerará extensíveis ao período posterior a 2022.

20. O Relato começa por identificar um conjunto de alegadas invalidades próprias do contrato as quais o ora Requerente não conhece, nem pode conhecer, por serem anteriores ao início do seu mandato enquanto Vogal do Conselho Diretivo da AMNT, pelo que a presente parte do contraditório se circunscreverá ao enquadramento jurídico dado pelo Relato a tais factos.

21. Assim, importa realçar que o Relato reconhece de forma expressa que as alegadas invalidades próprias do contrato apenas determinavam a sua anulabilidade e que, por não ter sido o mesmo impugnado no prazo legal, o contrato se consolidou na ordem jurídica, entendimento que acompanhamos e que corresponde à correta aplicação do quadro normativo aplicável, constante das disposições conjugadas do artigo 283.º, n.º 2 e do artigo 284.º, ambos do CCP, do artigo 163.º e do artigo 202.º, ambos do CPA e no artigo 58.º, n.º 1, alínea a) do CPTA.

22. Ao fazê-lo, está necessariamente a reconhecer-se que o contrato passou a constituir um título jurídico válido e eficaz, insuscetível de ser posto em causa com fundamento nesses vícios.

23. Ora a consolidação da anulabilidade tem precisamente como efeito estabilizar a relação jurídica contratual, impedindo que as invalidades originárias continuem a produzir consequências jurídicas.

24. Os atos de aprovação da despesa e de autorização dos pagamentos consubstanciam, indubitavelmente, atos de execução do contrato-programa, sendo o seu pressuposto e fundamento a existência de um contrato válido e eficaz que legitima a realização das prestações e a correspondente despesa pública.

25. Assim, se se reconhece que o contrato permaneceu eficaz por força da consolidação da sua anulabilidade, não é possível sustentar que os respetivos atos de execução carecem de suporte jurídico precisamente porque esse suporte contratual seria insuficiente.

26. Admitir a ilegalidade dos atos de despesa por inexistência de suporte ou fundamentação quando essa alegada insuficiência resulta, na realidade, dos mesmos vícios que afetariam o contrato equivaleria a uma negação do regime da caducidade da ação administrativa consagrado no referido artigo 58.º, n.º 1, alínea a) do CPTA

27. Por essa via obter-se-ia, de forma indireta, a eliminação dos efeitos de um contrato cuja anulabilidade já se consolidou, frustrando o objetivo prosseguido pelo legislador com o mencionado regime de caducidade, o "remédio" do tempo a favor da segurança jurídica, impedindo que a validade do ato seja discutida para sempre.

28. É certo que, em abstrato, os atos administrativos de aprovação da despesa ao abrigo de um contrato válido podem padecer de vícios próprios, distintos dos vícios do contrato.

29. Sucede que os únicos vícios que dos atos de aprovação de despesa que o Relato identifica são a falta de suporte ou fundamento, no base na alegada invalidade do contrato-programa, pelo que não existe um vício autónomo dos atos em apreço, existe apenas uma tentativa de projetar sobre aqueles uma invalidade contratual que já se encontra definitivamente consolidada na ordem jurídica.

30. Ora a responsabilidade financeira pressupõe a prática de um ato ilícito gerador de lesão do erário público ou a violação de normas financeiras cuja observância incumbia ao agente.

31. Sucede que, como já se demonstrou, o contrato permanece válido e eficaz em consequência da consolidação da sua anulabilidade, pelo que os atos de autorização da despesa e de pagamento não representam mais do que a execução de um vínculo jurídico plenamente eficaz.

32. Nessa medida, não pode afirmar-se que os pagamentos tenham sido efetuados sem título jurídico ou à margem da lei.

33. O regime de responsabilidade financeira previsto na LOPTC não institui um regime autónomo de invalidação dos atos administrativos ou dos contratos. O Tribunal de Contas aprecia a legalidade financeira dos atos, mas parte da respetiva situação jurídica tal como ela se apresenta no ordenamento.

34. Se o ordenamento jurídico reconhece eficácia ao contrato, por força da consolidação da sua anulabilidade, então os pagamentos efetuados em sua execução dispõem de causa jurídica legítima.

35. Sustentar responsabilidade financeira exclusivamente nos alegados vícios originários do contrato cuja impugnação caducou equivaleria a neutralizar os efeitos do regime previsto nos artigos 283.º e 284.º do CCP e nos artigos 163.º e 202.º do CPA.

36. Por essa via, alcançar-se-ia um resultado materialmente equivalente ao da anulação do contrato, apesar de esta já não ser juridicamente possível.

37. Conclusão diversa apenas seria admissível caso os atos de aprovação da despesa ou de pagamento padecessem de ilegalidades financeiras autónomas, independentes da validade do contrato.

38. Mas, inexistindo tais vícios próprios, e assentando a censura exclusivamente na alegada invalidade originária do contrato, a consolidação deste afasta o pressuposto de ilicitude necessário para fundar responsabilidade financeira sancionatória.

39. Efetivamente, reconhecida a consolidação da anulabilidade do contrato-programa e a consequente estabilização dos seus efeitos na ordem jurídica, os atos de aprovação da despesa e de autorização dos pagamentos praticados em sua execução encontram fundamento num título jurídico plenamente eficaz.

40. Nessas circunstâncias, a mera execução do contrato não consubstancia violação das normas de direito financeiro apta a gerar responsabilidade financeira nos termos da LOPTC, sob pena de se contornarem, por via indireta, os efeitos jurídicos decorrentes da consolidação das invalidades contratuais.

41. Nesse caso, a responsabilidade financeira fica privada do seu pressuposto essencial de ilicitude própria.

42. E ainda que assim não se considerasse, o que se equaciona meramente por cautela, inexiste, quanto ao ora Requerente, outro pressuposto essencial da responsabilidade financeira, a culpa.

43. Sublinha-se que o Requerente apenas assumiu funções em 2022, quando o contrato-programa já havia sido celebrado e se encontrava plenamente em execução.

44. Nestes termos, não participou na decisão de contratar, na negociação das respetivas cláusulas, na aprovação do clausulado contratual ou na decisão de assumir os compromissos financeiros dele decorrentes, não lhe podendo, por isso, ser imputadas eventuais ilegalidades originárias associadas à formação do contrato.

45. Acresce que, conforme acima demonstrado, à data da prática dos atos em causa, o contrato mantinha-se plenamente eficaz na ordem jurídica, não tendo sido objeto de qualquer declaração de invalidade ou de qualquer decisão jurisdicional que pusesse em causa a sua executoriedade.

46. Nestas circunstâncias, era objetivamente legítimo que o ora Requerente considerasse existir um dever jurídico de assegurar o cumprimento das obrigações assumidas pela associação de municípios, autorizando os pagamentos contratualmente devidos.

47. A sua atuação correspondeu, assim, ao normal exercício das funções de gestão corrente e execução financeira de um contrato vigente.

48. Os titulares de órgãos administrativos podem confiar, em princípio, na validade e eficácia dos atos e contratos regularmente celebrados pelos seus antecessores, salvo quando existam elementos objetivos que revelem de forma manifesta a respetiva ilegalidade.

49. Não é exigível que cada novo titular proceda a uma reapreciação jurídica integral da validade de todos os contratos anteriormente celebrados antes de autorizar cada pagamento que deles decorra.

50. Uma interpretação diversa comprometeria gravemente os princípios da continuidade da Administração e da segurança jurídica.

51. Ora a responsabilidade financeira sancionatória pressupõe culpa.

52. No caso concreto, inexistem elementos que permitam concluir que o ora Requerente tivesse consciência da eventual desconformidade jurídica do contrato ou que lhe fosse exigível concluir, de forma inequívoca, pela impossibilidade de executar um contrato que permanecia plenamente eficaz e produzia regularmente os seus efeitos.

53. Acresce que, as invalidades originárias do contrato agora identificadas pelo Relato revelam manifesta complexidade, envolvendo a articulação entre os regimes do CCP, do CPA e do RJAEL, sendo suscetíveis de interpretações divergentes, pelo que a censurabilidade da conduta seria sempre significativamente reduzida.

54. Assim, i) não tendo o Requerente participado na formação da vontade contratual nem na celebração do contrato, ii) tendo assumido funções apenas vários anos após a sua outorga, iii) tendo praticado atos de mera execução de um contrato que permanecia plenamente eficaz na ordem jurídica, inexistindo qualquer decisão que determinasse a sua invalidade ou impedisse a respetiva execução, não lhe era objetivamente exigível questionar a validade originária do vínculo nem recusar a prática dos atos necessários ao cumprimento das obrigações contratuais da associação.

55. Consequentemente, não se verifica a culpa exigida pelo artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC para efeitos de responsabilidade financeira sancionatória.

56. Termos em que inexiste qualquer infração financeira que deva ser identificada pelo Relatório para efeitos de efetivação de responsabilidade.

57. Em síntese, resulta do exposto que:

a) O contrato-programa permaneceu vigente a partir de 2022, por força da sua renovação automática por iguais períodos, de acordo com a correta interpretação da respetiva cláusula contratual à luz dos artigos 236.º e 238.º do Código Civil;

b) Ainda que se admitisse a existência das invalidades originárias identificadas no Relato, as mesmas determinariam apenas a anulabilidade do contrato, a qual se consolidou definitivamente na ordem jurídica por falta de impugnação tempestiva, nos termos do regime conjugado do CCP, do CPA e do CPTA;

c) Consequentemente, os atos de aprovação da despesa e de autorização dos pagamentos praticados a partir de 2022 constituíram meros atos de execução de um contrato plenamente eficaz, encontrando suficiente fundamento jurídico no respetivo vínculo contratual;

d) Não é, por isso, juridicamente admissível fazer derivar a alegada ilegalidade desses atos dos mesmos vícios originários do contrato cuja relevância jurídica se encontra definitivamente precludida, sob pena de se contornar, por via indireta, o regime legal da consolidação da anulabilidade;

e) Inexistindo qualquer ilegalidade financeira autónoma imputável aos atos praticados pelo ora Requerente, não se verificam os pressupostos objetivos da responsabilidade financeira previstos na LOPTC, nomeadamente a ilicitude da sua conduta;

f) Acresce que o ora Requerente apenas assumiu funções em 1 de janeiro de 2022, vários anos após a celebração do contrato-programa, não tendo participado na sua formação nem podendo ser responsabilizado por eventuais ilegalidades originárias que lhe são totalmente alheias;

g) Os atos praticados limitaram-se ao cumprimento de um contrato vigente e eficaz, cuja execução lhe era objetivamente exigível, inexistindo qualquer circunstância que impusesse ou justificasse a recusa da prática dos atos necessários ao cumprimento das obrigações da Associação;

h) Em qualquer caso, não se verifica, relativamente ao ora Requerente, a culpa exigida pelo artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC para efeitos de responsabilidade financeira sancionatória.

Termos em que se requer que o presente Contraditório seja devidamente considerado no Relatório final a proferir no âmbito do Processo n.º 4997/2018.

O Requerente,

[redacted]

Dados: 2026.07.21 16:11:18 +01'00'