

**PROCESSO N° 6 /2014 – 1ª S./ARF**

**RELATÓRIO N° 8/2015 – 1ª S./ARF**

**Processo de Fiscalização Prévia n°  
1329/2013**

**EMPET-Parques Empresariais de Tavira,  
E.M.**

**Apuramento de responsabilidade financeira**

*Tribunal de Contas*

*Lisboa*

*2015*



## ÍNDICE

<b>1 -</b>	<b>Introdução</b>	<b>3</b>
<b>2 -</b>	<b>Factualidade apurada</b>	<b>4</b>
<b>3 -</b>	<b>Ilegalidades/Responsabilidade Financeira Sancionatória</b>	<b>7</b>
<b>4 -</b>	<b>Identificação dos Responsáveis pela execução do contrato</b>	<b>10</b>
<b>5 -</b>	<b>Justificações/Alegações apresentadas</b>	<b>12</b>
<b>6 -</b>	<b>Apreciação</b>	<b>14</b>
<b>7 -</b>	<b>Parecer do Ministério Público</b>	<b>19</b>
<b>8 -</b>	<b>Conclusões</b>	<b>20</b>
<b>9 -</b>	<b>Decisão</b>	<b>22</b>
	<b>FICHA TÉCNICA</b>	<b>24</b>
	<b>ANEXO I - QUADRO de eventuais infrações financeiras</b>	<b>25</b>
	<b>ANEXO II – Alegações apresentadas pelos indiciados responsáveis</b>	<b>27</b>



# Tribunal de Contas

---



# Tribunal de Contas

---

## 1 - INTRODUÇÃO

Em 3 de setembro de 2013, através do ofício com a referência 0901-13 E, a EMPET – Parques Empresariais de Tavira, EM, (doravante apenas designada por EMPET) enviou ao Tribunal de Contas o contrato de empreitada para execução de infraestruturas da Área Industrial de Santa Margarida, em Tavira, celebrado em **13.09.2007**, entre aquela empresa municipal e Manuel Joaquim Pinto, S.A., no valor de 6.148.745,41 €.

O teor do referido ofício manifestava de forma inequívoca a pretensão por parte da EMPET em submeter a fiscalização prévia o supra identificado contrato, não obstante se admitir expressamente que o mesmo já se encontrava executado na sua totalidade.

O contrato<sup>1</sup> foi apreciado pela competente Unidade de Apoio Técnico do Departamento de Controlo Prévio, tendo sido apresentado a despacho em sessão diária de visto de 17 de outubro de 2013, na qual foi proferida a seguinte decisão:

*«Tendo em conta que o contrato e os respetivos aditamentos estão integralmente cumpridos quer material quer financeiramente, julga-se extinta a instância por inutilidade superveniente da lide.*

*Deverá, no entanto, remeter-se o processo ao Departamento de Controlo Concomitante a fim de ser constituído dossier com vista ao apuramento de responsabilidades financeiras decorrentes dos factos indiciados».*

Em cumprimento da decisão proferida em sede de fiscalização prévia, foram efetuadas diligências complementares, no Departamento de Controlo Concomitante, tendo-se elaborado o relato, o qual, por despacho de 9 de dezembro de 2014, foi notificado para efeitos do artigo 13º, nºs 1 e 2, da LOPTC<sup>2</sup>, aos atuais e ex-membros do Conselho de Administração da EMPET, identificados no ponto 4 deste relatório, a saber: Mateus Cruz Teixeira de Azevedo, João Pedro da Conceição Rodrigues, Fernando José Caeiro Pessoa D' Almeida, Vítor Manuel Ferreira, Carlos Manuel dos Santos Baracho, Fernando Jorge Hipólito Horta e José Manuel Madeira Guerreiro<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Processo de fiscalização prévia nº 1329/2013.

<sup>2</sup> Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, Lei nº 98/97, de 26 de agosto, alterada e republicada em anexo à Lei nº 48/2006, de 29 de agosto, assim como pelas Leis nºs 35/2007, de 13 de agosto e 3-B/2010, de 28 de abril. Posteriormente à data dos factos relatados foi alterada pelas Leis nºs 61/2011, de 7 de dezembro, e 2/2012, de 6 de janeiro e republicada pela Lei nº 20/2015, de 9 de março.

<sup>3</sup> Ofícios nºs 17557 a 17564, de 12 de dezembro de 2014.



# Tribunal de Contas

---

Em 08.01.2015, os indiciados responsáveis, Fernando José Caeiro Pessoa D' Almeida e Vítor Manuel Ferreira, solicitaram o pagamento voluntário da multa que lhes era imputada no relato de auditoria, pelo seu valor mínimo, conforme previsto no artigo 65º, nº 3, da LOPTC, tendo em 06.02.2015, enviado o comprovativo dos respetivos pagamentos.

Assim, para estes indiciados responsáveis o procedimento de apuramento de responsabilidade financeira considera-se extinto, nos termos do artigo 69º, nº 2, al. d), da LOPTC.

Os restantes responsáveis a quem foi notificado o relato, apresentaram alegações individuais (embora, três deles com idêntico conteúdo)<sup>4</sup> as quais foram tomadas em devida conta na elaboração deste relatório, encontrando-se digitalizadas no anexo II ao mesmo.

No âmbito do artigo 13º, nº 1, da LOPTC, foi também notificado do relato, o atual Presidente do Conselho de Administração da EMPET, Luís Alberto da Fonseca Nunes, o qual não apresentou qualquer pronúncia.

## 2 - FACTUALIDADE APURADA

1. A EMPET – Parques Empresariais de Tavira, E.M., é uma empresa municipal, constituída em 09.12.2002, cuja estrutura acionista, a essa data, era composta pelo Município de Tavira (MT) (51%), pela AGETAV – Agência de Desenvolvimento de Tavira, S.A. (47%) e pela Globalgarve – Cooperação e Desenvolvimento, S.A. (2%)<sup>5</sup>.
2. A empresa foi constituída ao abrigo da Lei nº 58/98, de 18 de agosto, tendo por objeto *“a criação e gestão do Parque Industrial e do Parque de Feiras e Exposições do Concelho de Tavira, prestação de serviços no âmbito das atividades de gestão e promoção dos referidos Parques Empresariais, promoção e desenvolvimento de atividades económicas no Concelho de Tavira”* e com o capital social de 498.797,90€.
3. Em 19.04.2005, foi celebrada escritura de compra e venda de sete prédios rústicos e urbanos, os quais eram propriedade do Município de Tavira, tendo sido vendidos à EMPET, pelo valor total de 3.143.368,77 €, mediante condição de que cinco desses

---

<sup>4</sup> É o caso dos indiciados responsáveis, Mateus Cruz Teixeira de Azevedo, Carlos Manuel dos Santos Baracho e Fernando Jorge Hipólito Horta.

<sup>5</sup> Atualmente, a estrutura acionista da EMPET, é formada pelo Município de Tavira com uma participação correspondente a 96% do capital social e pela AGETAV com uma participação correspondente a 4% do capital social.



prédios se destinassem à construção do parque industrial e os restantes à construção do parque de exposições de Tavira.<sup>6</sup>

4. Em 18.10.2006, foi publicado no Diário da República, nº 201, 2ª série, o aviso de abertura do concurso para adjudicação da empreitada de “Execução de Infraestruturas da Área Industrial de Santa Margarida, em Tavira”.
5. De acordo com o aviso de concurso, a execução da obra, com um valor estimado de 6.200.000 €, deveria realizar-se em dois lotes<sup>7</sup>, prevendo-se como critério de adjudicação o da proposta mais vantajosa, nos seguintes termos: **preço – 50%, aceitação de lotes em eventual pagamento parcial da obra – 40%, prazo de garantia igual ou superior a 5 anos para a rede viária – 5%, valia técnica da proposta – 5%**.
6. Relativamente à eventual dação de lotes, por parte do dono da obra, como forma de pagamento, referia-se no ponto 21.2 do Programa de Concurso o seguinte:  
*«(...) A não aceitação de lotes será classificada com valorização 0 (zero) neste fator de ponderação. Para este efeito, o concorrente deverá mencionar na sua proposta quais são os grupos de lotes que se dispõe a aceitar dentro daqueles que estão descritos no quadro anexo atrás mencionado (anexo I ao caderno de encargos). Cabe no entanto ao dono da obra aquando do pagamento final de cada fatura, decidir pela forma de pagamento(s) que achar mais conveniente, podendo efetuá-lo(s) com a entrega de lotes dentro daqueles que o concorrente tiver aceite».*
7. O Conselho de Administração da EMPET, em reunião de 25.07.2007, deliberou por unanimidade adjudicar a obra à empresa MJP – Manuel Joaquim Pinto, S.A. pelo valor de 6.148.745,41 €, com a eventual aceitação para permuta de lotes propostos pelo valor de 3.328.968,52 €.
8. O contrato foi celebrado em 13 de setembro de 2007, prevendo um prazo de execução de 15 meses a contar da data de consignação da obra, a qual ocorreu em 05.10.2007.

---

<sup>6</sup> A venda foi feita com reserva de propriedade para o Município de Tavira até integral pagamento do preço acordado, o qual se deveria efetuar em sete prestações anuais, vencendo-se a primeira em 01.11.2007 e a última em 01.11.2013.

<sup>7</sup> De acordo com o aviso de abertura do concurso: «Lote A: constituído por trabalhos de infra estruturas correntes em loteamentos urbanos incluindo arranjos exteriores; lote B: constituído por trabalhos de beneficiação da rede viária, ligação da rede de esgoto residual do loteamento à rede pública existente no centro urbano a cerca de 3 km, e rede de distribuição de água a populações limítrofes, incluindo depósito de reserva».



# Tribunal de Contas

9. Durante a execução do contrato foram celebradas seis adendas ao contrato inicial, nos termos abaixo referidos:

DATAS DOS ADITAMENTOS	OBJETO DOS ADITAMENTOS
30.07.2008	Execução de trabalhos a mais e a menos no valor total de <b>92.394,53 €</b> .
13.10.2008	Alteração da cláusula 4ª do contrato de empreitada no sentido de limitar o montante máximo objeto de permuta (parte do preço paga através da entrega de lotes), que passa de <b>3.328.968,52 € para 2.328.968,52 €</b> , embora com a possibilidade de voltar ao valor inicial, assim que o dono da obra obtenha o correspondente alvará de loteamento e regularize a situação registral dos lotes de terreno a entregar ao empreiteiro <sup>8</sup> .
20.11.2008	Execução de trabalhos a mais e a menos no valor total de <b>92.326,32 €</b> .
06.04.2009	Execução de trabalhos a mais e a menos no valor total de <b>48.157,57 €</b> .
24.07.2009	Execução de trabalhos a mais e a menos no valor total de <b>78.957,75 €</b> .
16.12.2009	Execução de trabalhos a mais e a menos no valor total de <b>(-) 226.698,76 €</b> , e nova alteração à cláusula 4ª do contrato de empreitada, passando o valor máximo objeto de permuta a ser de <b>1.328.968,52 €</b> .

10. Ainda no âmbito da execução do contrato em análise, o empreiteiro celebrou quatro acordos de cessão de créditos que detinha sobre o dono da obra, nas datas e com os cessionários identificados no quadro infra, alguns dos quais, por sua vez, cederam os créditos transmitidos pelo empreiteiro, a terceiros.

Data do contrato de cessão de créditos	Cedente	Cessionário	Valor (€)
12.08.2010	Manuel Joaquim Pinto, SA.	DECOVERDI – Plantas e Jardins, SA.	171.000,00
06.10.2010	Manuel Joaquim Pinto, SA.	PROMERCALIS – Tintas, Sinalização e representações, Unipessoal, Lda.	85.500,00
19.10.2010	Manuel Joaquim Pinto, SA.	BARRABRITA – Central de Britagem e Asfaltos, SA.	1.600.768,70
18.11.2010	Manuel Joaquim Pinto, SA.	PLASTIFERRO – Comércio e Instalação de Materiais, SA.	90.660,40
29.07.2011	BARRABRITA – Central de Britagem e Asfaltos, SA.	PREDITRADE – Gestão e Investimentos, SA	1.445.597,60
17.01.2012	PLASTIFERRO – Comércio e Instalação de Materiais, SA.	POLITEJO, Indústrias de Plásticos, SA	90.660,40

<sup>8</sup> De acordo com os considerandos expostos na parte inicial da adenda em apreço, na base desta alteração contratual esteve o facto de “A ausência de registo predial dos lotes de terreno impede o **Empreiteiro** de obter apoio financeiro para a execução da Empreitada, junto de qualquer Banco ou Instituição financeira”.



- 11.** O dono da obra (EMPET) saldou as dívidas acima descritas mediante a entrega de lotes de terreno infraestruturado, celebrando com os cessionários supra identificados (com exceção das empresas BARRABRITA SA. e PLASTIFERRO SA. que cederam os créditos anteriormente adquiridos ao empreiteiro), escrituras de compra e venda ou de dação em pagamento.
- 12.** A EMPET, através do ofício com a referência 0601-14 E, de 3 de junho de 2014<sup>9</sup>, prestou ainda as seguintes informações e esclarecimentos complementares:
- O contrato iniciou a produção de efeitos financeiros em 31.01.2008;
  - O último pagamento ocorreu em 01.08.2011;
  - O valor da empreitada pago através da entrega de lotes foi de 1.947.929,10 €<sup>10</sup>;
  - A empreitada em apreço foi cofinanciada pela União Europeia através do FEDER (PO ALGARVE 21), no montante de 5.000.000,00 €, tendo essa participação sido processada através de cofinanciamento parcial da empreitada, bem como o financiamento à aquisição de terrenos e à monitorização do Impacto ambiental;
  - A empreitada ficou concluída em 22.12.2010<sup>11</sup>;
  - A receção provisória da obra ocorreu em 28.02.2010.
- 13.** A análise efetuada aos elementos documentais enviados em anexo ao ofício identificado no ponto imediatamente anterior, permitiu ainda apurar que o valor faturado e pago (com IVA) foi de 7.783.929,43 €<sup>12</sup>.

### **3 - ILEGALIDADES/RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA**

À data da celebração do contrato de empreitada, encontrava-se em vigor a Lei nº 98/97, de 26 de agosto, na redação da Lei nº 48/2006, de 29 de agosto, cujo artigo 5º, nº 1, al. c), dispunha:

*«1 – Compete em especial, ao Tribunal de Contas:*

*(...)*

<sup>9</sup> Na sequência do solicitado no ofício desta Direção-Geral nº 5946, de 28.04.2014.

<sup>10</sup> Este valor corresponde às cessões de crédito indicadas no quadro do ponto 10 supra. Porém, considerando que nos termos do acordo celebrado entre a EMPET e o empreiteiro em 29.07.2011, àquela data, do valor da empreitada encontrava-se por liquidar a importância de 2.678.427,73 €, a pagar mediante a entrega de lotes de terreno infra estruturados, subsiste a dúvida acerca da correção do referido valor de 1.947.929,10 €, como valor final pago através da entrega de lotes de terreno. Analisada a conta final da empreitada, datada de 31.12.2010, verifica-se que a mesma em nada esclarece esta matéria.

<sup>11</sup> A EMPET tomou posse administrativa da obra em 06.04.2010.

<sup>12</sup> Contabilizando os valores das faturas e respetivos pagamentos enviadas em anexo aos correspondentes autos de medição.





# Tribunal de Contas

---

*c) Fiscalizar previamente a legalidade e o cabimento orçamental dos atos e contratos de qualquer natureza que sejam geradores de despesa ou representativos de quaisquer encargos e responsabilidades, diretos ou indiretos, para as entidades referidas no nº 1 do artigo 2º, e os das entidades de qualquer natureza criadas pelo Estado ou por quaisquer outras entidades públicas, para desempenhar funções administrativas originariamente a cargo da Administração Pública, com encargos suportados por transferência do orçamento da entidade que as criou, sempre que daí resulte a subtração de atos e contratos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas».*

Desde a entrada em vigor da Lei nº 48/2006, de 29 de agosto, que tem sido jurisprudência unânime e pacífica deste Tribunal que as empresas municipais<sup>13</sup> relativamente às quais se verifiquem os requisitos cumulativos do artigo 5º, nº 1, alínea c), da LOPTC estão sujeitas à fiscalização prévia. Tal entendimento tem-se manifestado de forma explícita, abordando-se expressamente a questão no texto dos acórdãos<sup>14</sup> ou, de forma implícita, quando relativamente aos processos remetidos para fiscalização prévia por aquelas entidades, não se pronuncia no sentido de os mesmos estarem isentos de visto.

Ou seja, à data da celebração do contrato de empreitada em apreço (13 de setembro de 2007), era pacífico que os atos e contratos praticados e/ou celebrados pelas empresas municipais que se enquadrassem nos pressupostos do artigo 5º, nº 1, alínea c), da LOPTC estavam sujeitos a fiscalização prévia, posto era que se enquadrassem também nos termos previstos no artigo 46º, nºs 1 e 2, conjugado com o artigo 48º, da LOPTC.

O artigo 130º, nº 1, da Lei nº 53-A/2006, de 29 de dezembro (Lei que aprovou o Orçamento de Estado para 2007), fixou o valor dos contratos a submeter a fiscalização prévia do Tribunal de Contas no ano de 2007, em 326.750,00 €.

Ora, sendo a EMPET uma empresa municipal e tendo o contrato de empreitada *sub júdice*, sido celebrado em 2007, pelo valor de 6.148.745,41 €, este contrato deveria ter sido remetido ao Tribunal de Contas para aquele efeito, naquela data.

Tal, porém, não aconteceu, sendo que somente em setembro de 2013 (seis anos após a respetiva celebração), foi rececionado na Direção-Geral do Tribunal de Contas o referido

---

<sup>13</sup> As quais por força da alteração ao artigo 2º, nº 2 da Lei nº 98/97, de 26 de agosto, efetuada pela Lei nº 48/2006, de 29 de agosto, passaram também a estar sujeitas à jurisdição e não, apenas, aos poderes de controlo financeiro do Tribunal de Contas, como acontecera até à referida alteração.

<sup>14</sup> A este propósito, vide Acórdão nº 28/10 – 03. NOV. 2010 – 1ª S/PL, proferido nos autos de recurso ordinário nº 13/2010.



# Tribunal de Contas

---

contrato<sup>15</sup>, para “(...) *apreciação e eventual cumprimento do disposto na alínea b) do nº 1, do artigo 46º da Lei nº 98/97, de 26 de agosto, republicada em anexo à Lei nº 48/2006, de 29 de agosto (...)*”. Isto, não obstante se mencionar expressamente que, “(...) *a empreitada já se encontra executada, com os autos de vistoria emitidos e em pleno funcionamento (...)*”.<sup>16</sup>

Ainda em sede de fiscalização prévia, a EMPET, apresentou uma justificação para aquele procedimento, argumentando que «*No momento em que se deu início à instrução do processo, os estudos, a elaboração do projeto, a legislação em vigor ainda não contemplavam a obrigação do setor empresarial local, no âmbito das entidades sujeitas aos poderes de controlo financeiro do Tribunal de Contas, concretizando a obrigação de diligência apenas em 2006, através da Lei nº 48/2006 de 29 de agosto. Tal situação é reforçada inclusivamente, pela informação prestada pelo Tribunal de Contas a 21 de fevereiro de 2005 (ANEXO I), sobre processo remetido por esta empresa, para compra e venda de terrenos para construção dos Parques Empresariais de Tavira, tendo-se posteriormente seguido a mesma orientação para o procedimento em causa (...)*».

A justificação apresentada não foi considerada relevante no sentido de afastar a ilegalidade em questão, desde logo, porque como os próprios reconheceram, após a entrada em vigor da Lei nº 48/2006, de 29 de agosto, as empresas municipais passaram a estar sujeitas a fiscalização prévia nos termos referidos supra. Ora, por um lado, o contrato foi celebrado em 2007 e, por outro lado, o diploma legal citado, quanto à sua aplicação, não fazia qualquer ressalva relativamente a contratos cujos procedimentos se tivessem iniciado no âmbito da legislação anterior.

Nos termos do artigo 45º, nº 1, da LOPTC “*Os atos, contratos e demais instrumentos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas podem produzir todos os seus efeitos antes do visto ou da declaração de conformidade, exceto quanto aos pagamentos a que derem causa (...)*”.<sup>17</sup>

Tendo-se verificado que, no caso em análise o contrato foi integralmente executado e todos os pagamentos foram autorizados e efetivamente realizados antes de o contrato que

---

<sup>15</sup> Processo de fiscalização prévia nº 1329/2013.

<sup>16</sup> Ofício da EMPET com a referência 0901-13 E, datado de 3 de setembro de 2013.

<sup>17</sup> Face ao nº 4 do artigo 45º da LOPTC, na redação introduzida pela Lei nº 61/2011, de 7 de dezembro, atualmente, não podem, regra geral, produzir quaisquer efeitos (financeiros ou outros), os atos e contratos sujeitos a fiscalização prévia, se de valor superior a 950.000,00 €. As alterações legislativas posteriores à data dos factos relatados não são tomadas em consideração na apreciação da legalidade das situações em apreço.



# Tribunal de Contas

---

lhes deu origem ter sido apreciado por este Tribunal em sede de fiscalização prévia<sup>18</sup>, conclui-se que com a prática destes atos foi desrespeitado o disposto no artigo supracitado, o que é suscetível de ocasionar, responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, uma vez que se está perante *“execução de contratos (...) que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos”*.

A responsabilidade financeira sancionatória decorrente da ilegalidade atrás mencionada deverá ser efetivada através de processo de julgamento de responsabilidade financeira nos termos dos artigos 58.º, n.º 3, 79.º, n.º 2, e 89.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC.

A infração assinalada, praticada na forma continuada, é sancionável com multa, num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites fixados nos n.ºs 2 a 4 do artigo 65.º daquele diploma.

Nos termos das disposições citadas, a multa a aplicar a cada um dos responsáveis tem como limite mínimo o montante correspondente a 15 UC<sup>19</sup> (1.440 € ou 1.530 €) e como limite máximo o montante correspondente a 150 UC (14.400 € ou 15.300 €).

#### **4- IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS PELA EXECUÇÃO DO CONTRATO**

Em matéria de imputação de responsabilidade financeira sancionatória, decorre da lei que a responsabilidade pela prática de infrações financeiras – no caso, execução de contrato sem remessa e pronúncia do Tribunal de Contas, em sede de fiscalização prévia – recai sobre o agente ou os agentes da ação – artigos 61.º, n.º1, e 62.º, n.ºs. 1 e 2, aplicáveis por força do n.º 3 do artigo 67.º, todos da LOPTC.

No caso concreto essa responsabilidade recai sobre aqueles que permitiram a execução do contrato e autorizaram os pagamentos em que se traduziu a execução financeira do mesmo contrato.

---

<sup>18</sup> Em conformidade com as informações prestadas pela EMPET no ofício 0601-14 E, de 03.06.2014, a obra ficou concluída em 22.12.2010 e o último pagamento ocorreu em 01.08.2011.

<sup>19</sup> O valor da UC no triénio de 2007/2009 era de 96 € até 20 de abril de 2009, data a partir da qual passou a ser de 102 €, por efeito da entrada em vigor do Novo Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26 de fevereiro. Tratando-se de matéria sancionatória, a cada indiciado responsável aplica-se o valor mais favorável.



# Tribunal de Contas

Da análise da documentação enviada pela EMPET, que não incluiu autorizações de pagamento (não obstante terem sido solicitadas<sup>20</sup>) constatou-se que os pagamentos efetuados ao empreiteiro ou aos cessionários se processaram por meio de cheques ou transferências bancárias<sup>21</sup>, sendo que em ambos os casos não se encontram identificados os respetivos autores.

Assim sendo, a responsabilidade financeira pelas infrações praticadas, foi imputada aos membros do conselho de administração da EMPET (com competência estatutária para a prática dos atos considerados ilegais), em exercício de funções à data em que os pagamentos foram efetuados, ou seja, no período compreendido entre 31.01.2008 e 01.08.2011, e de acordo com a identificação prestada (e reiterada) pela própria empresa municipal.

Identificação Funcional	Identificação Nominal	Período de Exercício de Funções
Presidente do C.A. (mandato 2005/2009 e parte do mandato 2010/2013)	Mateus Cruz Teixeira de Azevedo	30.11.2005 / 28.04.2011
Presidente do C.A. (mandato 2010/2013)	João Pedro da Conceição Rodrigues	29.04.2011 / 25.11.2013
Vogal do C.A. (mandato 2005/2009)	Fernando José Caeiro Pessoa D' Almeida	30.11.2005 / 30.12.2008
Vogal do C.A. (mandato 2005/2009)	Vítor Manuel Ferreira	30.11.2005 / 30.12.2008
Vogal do C.A. (mandato 2005/2009)	Carlos Manuel dos Santos Baracho	31.12.2008 / 19.10.2009
Vogal do C.A.	Fernando Jorge Hipólito Horta	31.12.2008 / 25.11.2013 a)
Vogal do C.A.	José Manuel Madeira Guerreiro	07.01.2010/ 25.11.2013

a) Abrange ambos os mandatos.

<sup>20</sup> Através dos ofícios 5946, de 28.04.2014 e 12618, de 22.08.2014.

<sup>21</sup> Note-se que nos termos do artigo 33º da Lei nº 58/98, de 18 de agosto, que se encontrava em vigor à data da constituição da empresa municipal, «A contabilidade das empresas respeitará o Plano Oficial de Contabilidade e deve responder às necessidades da gestão empresarial e permitir um controlo orçamental permanente». Norma idêntica encontrava-se também no artigo 41º, da Lei nº 53-F/2006, de 29 de dezembro (em vigor à data da celebração do contrato). De salientar, ainda, que também de acordo com o disposto na legislação citada, estas empresas regiam-se pelas normas constantes da mesma, bem como pelos respetivos estatutos e, subsidiariamente, pelo regime do setor empresarial do Estado e pelas normas aplicáveis às sociedades comerciais.



## 5 - JUSTIFICAÇÕES/ALEGAÇÕES APRESENTADAS

Conforme já anteriormente se referiu no ponto 1 deste relatório, na sequência da elaboração e notificação do relato, os indiciados responsáveis, Fernando José Caeiro Pessoa D' Almeida e Vítor Manuel Ferreira, efetuaram o pagamento da respetiva multa pelo seu valor mínimo (1.440,00), tendo os restantes apresentado alegações de forma individualizada embora de conteúdo idêntico relativamente a alguns aspetos.

Assim, é possível distinguir dois grupos a que correspondem duas linhas distintas de argumentação. Um primeiro grupo composto por Mateus Cruz Teixeira de Azevedo, Carlos Manuel dos Santos Baracho e Fernando Jorge Hipólito Horta, cujo argumento principal se reconduz à arguição da prescrição do procedimento e um segundo grupo, formado por João Pedro da Conceição Rodrigues e José Manuel Madeira Guerreiro, que repudiam a responsabilidade financeira que lhes foi imputada no relato, alegando que a mesma não assenta em factos suficientemente especificados geradores de infração financeira.

Todos terminam as respetivas alegações apelando à aplicação do instituto da relevação de responsabilidades, previsto no artigo 65º, nº 8, da LOPTC, caso o Tribunal entenda que as mesmas existem.

No que respeita à questão da prescrição referem os ex-membros do Conselho de Administração da EMPET, Mateus Cruz Teixeira de Azevedo, Carlos Manuel dos Santos Baracho e Fernando Jorge Hipólito Horta: *«(...) A ocorrer qualquer eventual responsabilidade financeira sancionatória por força da atuação do ora pronunciante sempre estaria a mesma altamente mitigada; para além de ter ocorrido por força de contrato celebrado há mais de sete anos (em 13.09.2007), tendo o último pagamento ocorrido em 01.08.2011 (...). A ser assim, encontra-se o Douto Tribunal – e sempre com o devido respeito – em condições objetivas de considerar prescrita a eventual responsabilidade do ora pronunciante uma vez que o ato gerador da responsabilidade (não sujeição a visto do Tribunal de Contas) foi praticado há mais de cinco anos – cfr. nºs 1 e 2 do artigo 70º da LOPTC (...).»*

Estes indiciados responsáveis alegam também que estavam convencidos de que não praticavam qualquer ato ilegal, uma vez que no parecer do fiscal único, para os anos de 2007 a 2009, nada se referia sobre a ausência de visto do Tribunal de Contas, e que logo



# Tribunal de Contas

---

que detetaram esta divergência de interpretação procederam ao envio imediato do contrato para fiscalização prévia.

Acrescentam, ainda, Carlos Manuel dos Santos Baracho e Fernando Jorge Hipólito Horta, que à data da celebração do contrato (13.09.2007) não se encontravam em exercício de funções, as quais só tiveram início em 31.12.2008, quando a empreitada já se encontrava em execução.

Já os indiciados responsáveis, João Pedro da Conceição Rodrigues e José Manuel Madeira Guerreiro, invocam o seguinte: *«(...) o signatário rejeita qualquer tipo de responsabilidade financeira sancionatória pelos factos apurados, uma vez que estes factos não são constitutivos de responsabilidade financeira sancionatória da sua pessoa (...) já que, nos termos do disposto no nº 2 do artigo 62º da LOPTC, “a responsabilidade direta recai sobre o agente ou agentes da ação” e, no entanto, nenhum dos factos apurados corresponde a qualquer ação concreta cometida pelo signatário, num tempo e num espaço, devidamente circunscritos. (...) da leitura integral do relato não é possível inferir qual a ação concreta cometida pelo signatário, nem qual a permissão, ordem, indicação ou nomeação concreta sua, nem qual o procedimento concreto seu, marcado por uma culpa grave, passível de o fazer incorrer em responsabilidade financeira sancionatória pela prática daquele facto. (...)».*

Para além do exposto, os dois últimos supra identificados responsáveis argumentam ainda: *«(...) impõe-se acrescentar algumas notas. Em primeiro lugar, a de que a questão de as antigas empresas municipais – atualmente, empresas locais – estarem sujeitas à jurisdição e aos poderes de controlo financeiro do Tribunal de Contas foi, durante muito tempo, uma vexata quaestio que dividia a jurisprudência. Em segundo lugar, a de que, nem aquando da investidura em funções do signatário, nem em momento posterior, foi o mesmo alertado para a existência de qualquer ilegalidade financeira do contrato que não foi submetido à fiscalização prévia quando, afinal, a isso estava legalmente sujeito. E, em terceiro lugar, a de que, em 30 de dezembro de 2009, tinha já sido emitido pelo jurista, então, assessor da EMPET um parecer negativo “(...) acerca da eventual obrigação a cargo das empresas municipais de solicitarem a fiscalização prévia do Tribunal de Contas relativamente aos seus atos e em especial, relativamente aos procedimentos que levaram à aquisição do equipamento do Parque de Feiras e Exposições de Tavira”»<sup>22</sup>.*

---

<sup>22</sup> Juntam um parecer jurídico datado de 30 de dezembro de 2009, cuja conclusão aponta no seguinte sentido, *«Não cuidando a EMPET, E.M. de exercer funções administrativas originariamente a cargo da*





# Tribunal de Contas

---

Acrescentam, ainda, que quando iniciaram funções de administradores, em 29.04.2011 e 07.01.2010, respetivamente, a empreitada já se encontrava concluída (ou quase) e grande parte dos pagamentos também já tinham sido efetuados.

## 6 – APRECIÇÃO

Quanto à argumentação apresentada e transcrita ou sintetizada no ponto anterior, formulam-se as considerações infra.

Nos termos do artigo 70º, nºs 1 e 2 da LOPTC, é de 5 anos a prescrição do procedimento por responsabilidades financeiras sancionatórias, iniciando-se a contagem do referido prazo a partir da data da infração ou, não sendo possível determiná-la, desde o último dia da respetiva gerência.

A ilegalidade verificada no processo ora em análise, consubstanciou-se na execução material e financeira do contrato de empreitada relativo à execução das infraestruturas da Área Industrial de Santa Margarida, em Tavira, sem que o mesmo tivesse sido submetido a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, tal como era legalmente exigido nos termos dos artigos 5º, nº 1, al. c), 46º, nºs 1 e 2 e 48º, da LOPTC.

Daí que, aos responsáveis por essa execução, identificados supra no quadro do ponto 4 deste relatório, tenha sido imputada responsabilidade pela infração prevista na alínea h) do nº 1 do artigo 65º, da LOPTC, nos termos da qual se visa qualificar como ilícita toda a **execução contratual** e não, apenas, o ato de não remessa do contrato para fiscalização prévia.

Tivesse o contrato sido celebrado mas não executado, e não se verificaria a infração apontada, apesar da não submissão a fiscalização prévia.

No caso concreto, atendendo a que a execução do contrato se efetuou no período decorrente entre 5 de outubro de 2007 (data da consignação) e 1 de agosto de 2011 (data do último pagamento), considera-se existir a prática de uma infração, a título continuado<sup>23</sup>,

---

*Administração Pública nem se integrando os objetos dos mencionados procedimentos na citada esfera administrativa originária da Administração Pública, afigura-se que os atos e contratos decorrentes dos mencionados procedimentos não estavam sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas». Note-se, que tendo o contrato sido celebrado em 2007, e estando o parecer em questão datado de 2009, este último não pode justificar a omissão de remessa do contrato ao Tribunal de Contas para efeitos de fiscalização prévia.*

<sup>23</sup> O artigo 30º, nº 2, do Código Penal, prevê o seguinte: «Constitui um só crime continuado a realização plúrima do mesmo tipo de crime ou de vários tipos de crime que fundamentalmente protejam o mesmo bem jurídico, executada por forma essencialmente homogênea e no quadro da solicitação de uma mesma situação



# Tribunal de Contas

---

pelo que, a data a atender para efeitos de contagem do prazo a que se reporta o artigo 70º da LOPTC, deverá ser 01.08.2011 (ou, no caso dos membros do conselho de administração que cessaram funções antes desta data, a do termo dessas funções).

Mencione-se, também, que nos termos do artigo 70º, nº 3, da LOPTC, “o prazo da prescrição do procedimento suspende-se com a entrada da conta no Tribunal, ou com o início da auditoria (...)”<sup>24</sup>.

Conclui-se, deste modo, que contrariamente ao pretendido e à interpretação defendida pelos alegantes, Mateus Cruz Teixeira de Azevedo, Fernando Jorge Hipólito Horta e Carlos Manuel dos Santos Baracho, não ocorreu a prescrição do procedimento por responsabilidade financeira sancionatória, a qual só se efetivará em 01.08.2016 e em 02.06.2015.

Relativamente à invocada insuficiência na concretização dos factos geradores de infração financeira e à respetiva atribuição, conforme vem alegado pelos indiciados responsáveis João Pedro da Conceição Rodrigues e José Manuel Madeira Guerreiro, há que referir o seguinte:

Como acima se mencionou a propósito da eventual prescrição do procedimento, o facto gerador de responsabilidade financeira no caso em análise, consiste na execução do contrato de empreitada sem sujeição do mesmo a fiscalização prévia (alínea h) do artigo 65º, nº 1 da LOPTC).

Essa execução, no que respeita ao aspeto financeiro, traduziu-se em pagamentos e dação por lotes, efetuados pela EMPET, dona da obra, ao empreiteiro ou àqueles a quem este último transmitiu a sua posição contratual. Ora, nos termos dos estatutos da EMPET, EM, quer naqueles aprovados em 31.08.2007, quer nos estatutos aprovados em 12.02.2010, e que se mantiveram em vigor até 25 de fevereiro de 2013, ao Conselho de Administração da empresa competia [artigo 11º, alíneas a), b) e c)], “*Gerir a EMPET, EM, praticando todos os atos necessários ao objeto social; administrar o seu património; adquirir, alienar e onerar direitos ou bens imóveis*”.

---

*exterior que diminua consideravelmente a culpa do agente*». O direito penal é subsidiariamente aplicável à responsabilidade financeira sancionatória.

<sup>24</sup> Considerando para este efeito a data em que foi numerado o processo de apuramento de responsabilidade financeira, 23.04.2014.





# Tribunal de Contas

---

E relativamente à forma de obrigar a sociedade, prescrevia o artigo 16º, dos mencionados estatutos: *“A EMPET, EM obriga-se com a assinatura de dois administradores (com a indicação dessas respetivas qualidades) ou por um único administrador desde que tal suceda dentro das competências que lhe fora delegadas nos termos do § único do artigo décimo primeiro<sup>25</sup> (...). Para atos de mero expediente é suficiente a assinatura de um dos administradores»*.

Quer isto dizer, que os pagamentos efetuados em concretização da execução financeira do contrato em questão foram necessariamente autorizados pelo Conselho de Administração da EMPET, pois que só este órgão tinha competência para o fazer.

Qual ou quais dos respetivos membros, autorizou cada um dos referidos pagamentos, foi a informação que o Tribunal cuidou de obter quando no ofício da Direção-Geral do Tribunal de Contas nº 5946, de 28 de abril de 2014, solicitou à EMPET que indicasse *“as datas em que todos os pagamentos foram autorizados e efetuados, assim como a identificação nominal e funcional de quem os autorizou”* e, ainda, que enviasse *“ autos de medição, de forma organizada com as faturas a que deram origem e com as ordens de pagamento (com identificação nominal e funcional de quem as autorizou) que saldaram as ditas e respetivos recibos de quitação”*.

Da documentação remetida pela EMPET observou-se que os pagamentos efetuados ao empreiteiro ou cessionários se processaram por meio de cheques ou transferências bancárias sendo que em ambos os casos não se encontravam identificados os respetivos autores.

Daí que se tenha insistido, mais uma vez, solicitando à EMPET, que *“identificasse nominalmente o(s) membro(s) do Conselho de Administração (...) que autorizaram os pagamentos e que assinaram os cheques ou autorizaram as transferências bancárias em que se consubstanciou a execução financeira do contrato (...)”<sup>26</sup>*.

Em resposta, a EMPET enviou um quadro com a identificação dos membros do Conselho de Administração que exerceram funções no período em que decorreu a execução do

---

<sup>25</sup> Não obstante estar prevista nos estatutos a possibilidade de delegação de competências por parte do Conselho de Administração em qualquer um dos seus membros, de acordo com a informação fornecida pela EMPET através de correio eletrónico datado de 07.08.2014, tal possibilidade nunca se verificou no período em que decorreu a execução do contrato em apreço.

<sup>26</sup> Ofício da Direção-Geral do Tribunal de Contas nº 12618, de 22.08.2014.



# Tribunal de Contas

---

contrato e com a duração do respetivo mandato, que aliás, já tinha enviado anteriormente, e que não respondia ao que se pretendia.

Perante esta situação, e porque os elementos documentais fornecidos pela EMPET, apesar da insistência do Tribunal, não permitiam fazer corresponder a cada pagamento a identificação dos respetivos autores, imputou-se a responsabilidade pela infração em apreço a todos os membros do Conselho de Administração que exerceram funções durante o período em que o contrato foi executado, na certeza de que, como se disse anteriormente, esse era o órgão legalmente competente para autorizar os referidos pagamentos.

É certo que entre 2008 e 2011 (período de execução contratual) se verificaram alterações na composição daquele órgão e que os respetivos membros ocuparam funções durante diferentes frações temporais, umas maiores e outras menores, sendo igualmente certo que alguns dos membros do Conselho de Administração, como é o caso dos indiciados responsáveis, João Pedro da Conceição Rodrigues e José Manuel Madeira Guerreiro, iniciaram funções (**29.04.2011 e 07.01.2010**, respetivamente) em datas próximas do termo de execução do contrato, o que juntamente com o facto de não integrarem o Conselho de Administração da EMPET à data em que o contrato foi celebrado, pode ser relevante na avaliação do juízo de culpa.

Em todo o caso, é possível afirmar que<sup>27</sup>:

- No ano de 2008, foram efetuados pagamentos na importância de cerca de 1.214.821,37 €;
- No ano de 2009, os pagamentos ascenderam a cerca de 2.979.824,16 €;
- Em 2010, foram pagos, pelo menos, 1.877.657,78 €;
- No ano de 2011, no que diz respeito ao alegante João Pedro da Conceição Rodrigues, se não foi possível, pelas razões acima expostas, imputar-lhe pagamentos em concreto, a sua participação na execução do contrato em análise fica demonstrada através da outorga dos seguintes acordos, em que interveio na qualidade de Presidente do Conselho de Administração da EMPET:

---

<sup>27</sup> Valores retirados do mapa enviado em anexo ao ofício com a ref<sup>a</sup> 0601-14 E, de 03.06.2014.



# Tribunal de Contas

---

- Acordo de Transação celebrado com MJP – Manuel Joaquim Pinto, S.A., em 29.07.2011, pelo qual as partes colocaram fim aos diversos litígios existentes entre ambas, relativamente ao contrato de empreitada para execução de infraestruturas da Área Industrial de Santa Margarida, em Tavira;
- Acordo de compensação de créditos celebrado com Preditrade – Gestão e Investimentos, S.A., em 01.08.2011, mediante o qual a EMPET liquidou o crédito que aquela empresa detinha sobre ela, decorrente da cessão de créditos ocorrida, num primeiro momento, entre Manuel Joaquim Pinto, S.A., e Barrabrita – Central de Britagem e Asfaltos, SA., e, posteriormente, entre esta última e a Preditrade – Gestão e Investimentos, S.A.;
- Escritura de dação em pagamento, celebrada em 13.02.2012, através da qual ficou extinta a dívida para com Politejo, Indústrias de Plásticos, S.A., resultante da cessão de créditos efetuada entre Manuel Joaquim Pinto, S.A., e Plastiferro – Comércio e Instalação de Materiais, SA., a qual, por seu turno cedeu esse crédito a Politejo, Indústrias de Plásticos, S.A.

Referem ainda os alegantes que *“a questão de as antigas empresas municipais – atualmente, empresas locais – estarem sujeitas à jurisdição e aos poderes de controlo financeiro do Tribunal de Contas foi, durante muito tempo, uma vexata quaestio que dividia a jurisprudência”*, e que, sendo, portanto, uma questão controversa, há qual *“nem os juristas sabiam que resposta dar (...)”*, também não lhes seria exigível a eles que não têm formação nessa matéria, um comportamento distinto do adotado.

Tal afirmação, porém, não corresponde à verdade. De facto, como se referiu no ponto 3 deste relatório, após a entrada em vigor da Lei nº 48/2006, de 29 de agosto, a jurisprudência deste Tribunal relativamente a esta matéria tem sido sempre no sentido de considerar que os atos e contratos das empresas municipais que se integrem na tipologia do artigo 46º da LOPTC e desde que de valor correspondente ao fixado na lei orçamental do ano respetivo (ex-vi artigo 48º, daquele diploma legal), estão sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

Por último, quanto à possibilidade de relevação de responsabilidade financeira sancionatória, importa salientar que a mesma traduz o exercício não vinculativo de uma competência, ou seja, é facultativo (resultante do termo “poderá”), atribuída às 1ª e 2ª Secções deste Tribunal, ainda que se encontrem preenchidos todos os pressupostos exigidos pelas alíneas a) a c) do nº 8 do artigo 65º da LOPTC.



## 7- PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, nos termos do nº 4 do artigo 29º da LOPTC, e do artigo 73º do Regulamento Geral do Tribunal de Contas, republicado em anexo à Resolução nº 13/2010, publicada no Diário da República, 2ª série, nº 95, de 17 de maio de 2010, emitiu aquele magistrado, em 8 de abril e 2015, o parecer que se transcreve:

«(...)

*Tendo-se verificado que, à data do envio para o Tribunal de Contas, o contrato encontrava-se integralmente executado e todos os pagamentos foram autorizados e efetivamente realizados antes de o contrato ter sido apreciado pelo Tribunal, concluiu-se que a prática de tais atos desrespeitou o disposto no artigo 45.º, n.º 1 da LOPTC, o que é suscetível de ocasionar, responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, al. h) da LOPTC, uma vez que se está perante “execução de contratos (...) que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos”.*

*A infração evidenciada foi considerada praticada na forma continuada, o que se acompanha.*

*Foram considerados responsáveis pelos pagamentos realizados todos os membros do conselho de administração da EMPET nos mandatos de 2005 a 2009 e 2010 a 2013, durante os quais se verificaram alteração na composição daquele órgão como se verifica no quadro de fls.309. No que concerne à execução financeira do contrato, mostra-se apurado que ocorreram múltiplos e sucessivos pagamentos imputados aos membros do Conselho de Administração da empresa municipal EMPET — PARQUES EMPRESARIAIS DE TAVIRA E. M. Contudo, não se identificam os atos individuais ou colegiais que deram origem a tais pagamentos. A concretização e prova de tais elementos tornam-se necessárias para valorar especificamente, de facto e de direito, a conduta individual dos membros do Conselho de Administração, atendendo ao princípio individual da culpa (artigos 61.º n.º 5, 62º, n.º 2 e artigo 67.º, n.º 3 e 90, n.º 1 b) e 3, da LOPTC). Todavia, a imputação dos factos aos indiciados responsáveis não se encontra concretizada e documentada nos autos, importando identificar quais os montantes dos pagamentos e respetivas datas autorizados por cada um dos indiciados responsáveis.*

- 3.** *Acresce, que estando em causa pagamentos fracionados no tempo, a determinação da data e circunstâncias de cada pagamento, é relevante quer para fixar o “dies a quo” para efeitos de contagem do prazo de prescrição do procedimento por responsabilidade financeira sancionatória, quer para determinar o valor da unidade processual de conta (UC) vigente à data de cada pagamento.*
- 4.** *Em face do exposto, sugere-se que, para efeitos de determinação dos concretos atos de realização da despesa pública e identificação dos respetivos responsáveis, seja completada a instrução dos autos, diligenciando-se, designadamente junto das*



*entidades bancárias, pela obtenção da identificação dos sacadores dos cheques emitidos e dos ordenadores das transferências bancárias.*

- 5.** *Cumpre-nos suscitar, desde já, a questão da prescrição do procedimento por responsabilidade financeira sancionatória relativamente aos visados Fernando José Caeiro Pessoa D'Almeida e Victor Manuel Ferreira Guerreiro.*

*De acordo com o mapa inserto no douto projeto de relatório (cf. fls. 309), os visados cessaram funções no Conselho de Administração da empresa municipal EMPET, em **30.12.2008**. Por seu turno, verifica-se que o Processo Audit. n.º 6/2014-1.ª Secção, foi instaurado em 23.04.2014 ( cf. fls 107). Assim sendo, o prazo quinquenal de prescrição estabelecido no artigo 70.º n.º 1 da LOPTC, ocorreu em **30.12.2013**. Logo, no momento em que os visados requereram (8.01.2015- cf. fls. 214 e 216)) e procederam ao pagamento voluntário da respetiva multa (6.02.2015 e 20.01.2015, respetivamente - cf. fls 227 e 229), já se encontrava extinto, quanto a eles, o procedimento por responsabilidade financeira sancionatória, por força do disposto no artigo 69.º n.º 2, alínea a), da LOPTC.*

*O instituto da prescrição no procedimento sancionatório público reveste natureza substantiva e de ordem pública, operando ope legis, e não podendo os visados renunciar aos seus efeitos.*

*Nesta conformidade, propomos que, nos termos dos artigos 69.º n.º 2, alínea a) e 70.º ns. 1 e 2 da LOPTC, se julgue extinto, por prescrição o procedimento por responsabilidade financeira sancionatória relativamente aos visados Fernando José Caeiro Pessoa D'Almeida e Victor Manuel Ferreira Guerreiro, anulando-se as respetivas guias de pagamento ( cf. fls 226-229).»*

## **8 - CONCLUSÕES**

- 8.1.** A EMPET – Parques Empresariais de Tavira, E.M., enviou ao Tribunal de Contas para efeitos de fiscalização prévia, em 3 de setembro de 2013, um contrato de empreitada celebrado em 13 de setembro de 2007, o qual se encontrava integralmente executado, quer material, quer financeiramente.
- 8.2.** Após a entrada em vigor da Lei nº 48/2006, de 29 de agosto, nos termos do artigo 2º, nº 2, alínea c), da LOPTC as empresas municipais, como é o caso da EMPET, passaram a estar também sujeitas à jurisdição, para além dos poderes de controlo financeiro do Tribunal de Contas.
- 8.3.** Também por força do artigo 5º, daquele diploma legal, os atos e contratos celebrados por aquelas empresas que se enquadrassem nos termos previstos no artigo 46º, nºs 1 e 2, conjugado com o artigo 48º, da LOPTC, deveriam ser submetidos à fiscalização prévia deste Tribunal.



# Tribunal de Contas

---

- 8.4.** O artigo 130º, nº 1, da Lei nº 53-A/2006, de 29 de dezembro (Lei que aprovou o Orçamento de Estado para 2007), fixou o valor dos contratos a submeter a fiscalização prévia do Tribunal de Contas no ano de 2007, em 326.750,00 €.
- 8.5.** Sendo a EMPET uma empresa municipal e tendo o contrato de empreitada *sub júdice*, sido celebrado em 2007, pelo valor de 6.148.745,41 €, o mesmo deveria ter sido remetido ao Tribunal de Contas, para aquele efeito.
- 8.6.** Em conformidade com o previsto na alínea h) do nº 1 do artigo 65º da LOPTC, a execução de um contrato que legalmente deveria ter sido submetido a fiscalização prévia, do Tribunal de Contas, e que não o foi, é suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória – vide anexo I ao relatório.
- 8.7.** Os responsáveis por esta infração estão identificados no ponto 4 deste relatório.
- 8.8.** Dois dos indiciados responsáveis, Fernando José Caeiro Pessoa D' Almeida e Vítor Manuel Ferreira, efetuaram o pagamento voluntário da multa pelo seu valor mínimo.
- 8.9.** Quanto aos restantes indiciados responsáveis, mantém-se a imputação de responsabilidade pela infração identificada, a qual é sancionada com multa entre os limites, mínimo no montante correspondente a 15 UC e máximo, no montante correspondente a 150 UC.
- 8.10.** Mencione-se também que não foram encontrados registos de recomendação ou censura enquadráveis nas alíneas b) e c) do n.º 8 do art.º 65.º da LOPTC, em relação ao organismo e aos indiciados responsáveis, respetivamente.
- 8.11.** Quanto às observações efetuadas pelo Magistrado do Ministério Público:
- a)** Concorda-se com a forma de contagem do prazo de prescrição e com a indicação de que o início da auditoria ocorreu com o registo do processo, em 23 de abril de 2014. Assim, como se refere no parecer, terá ocorrido a prescrição do procedimento para dois dos indiciados responsáveis aí identificados;
  - b)** Porém, tal reconhecimento não impõe, como se propõe no parecer, a anulação das guias de pagamento, uma vez que se está perante obrigações naturais;
  - c)** Por outro lado, está em causa responsabilidade financeira sancionatória pela prática, pelos indiciados responsáveis, da infração prevista na alínea h) do nº 1 do artigo 65.º da LOPTC, na forma continuada;



- d) A responsabilidade financeira em causa foi imputada, nos termos descritos neste relatório, aos membros (concretos) do conselho de administração da EMPET, órgão competente para autorizar a execução material e autorizar os pagamentos relativos a um contrato que foi integralmente executado sem a sua submissão a fiscalização prévia deste Tribunal.

## 9. DECISÃO

Os Juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 1.<sup>a</sup> Secção, nos termos do art.º 77.º, n.º 2, alínea c), da LOPTC, decidem:

- a) Aprovar o presente Relatório que evidencia ilegalidade na execução do contrato em análise e identifica os responsáveis no ponto 4;
- b) Julgar extinta a responsabilidade financeira sancionatória atribuída aos indiciados responsáveis, Fernando José Caeiro Pessoa D' Almeida e Vítor Manuel Ferreira, por força da alínea d) do nº 2 do artigo 69º da LOPTC;
- c) Recomendar à EMPET – Parques Empresariais de Tavira, E.M. o cumprimento rigoroso de todos os normativos legais relativos à execução dos contratos públicos, designadamente, o artigo 45º da LOPTC, quanto à não produção de efeitos financeiros e/ou quaisquer efeitos, antes ou sem a pronúncia do Tribunal de Contas, em sede de fiscalização prévia, de todos aqueles que se enquadrem no âmbito dos nºs 1 e 2 do artigo 46º, da LOPTC, conjugado com o artigo 48º do mesmo diploma legal;
- d) Fixar os emolumentos devidos pela EMPET – Parques Empresariais de Tavira, E.M. em € 137,31, ao abrigo do estatuído no art.º 18º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31.05, o qual foi alterado pelas Leis n.ºs 139/99, de 28.08 e 3-B/2000, de 4.04;
- e) Remeter cópia do Relatório:
- Ao Presidente do Conselho de Administração da EMPET – Parques Empresariais de Tavira, E.M., Luís Alberto da Fonseca Nunes;
  - Aos indiciados responsáveis, a quem foi notificado o relato, Mateus Cruz Teixeira de Azevedo, João Pedro da Conceição Rodrigues, Fernando José Caeiro





# Tribunal de Contas

---

Pessoa D' Almeida, Vítor Manuel Ferreira, Carlos Manuel dos Santos Baracho, Fernando Jorge Hipólito Horta e José Manuel Madeira Guerreiro;

- Ao Juiz Conselheiro da 2.<sup>a</sup> Secção responsável pela área de responsabilidade VIII – Administração Local e Setor Público Empresarial Autárquico.
  
- f) Remeter o processo ao Ministério Público nos termos dos artigos 57.º, n.º 1, e 77º, nº 2, alínea d), da LOPTC;
  
- g) Após as notificações e comunicações necessárias, divulgar o Relatório na página da Internet do Tribunal de Contas.

Lisboa, 12 de maio de 2015

## OS JUÍZES CONSELHEIROS

José Mouraz Lopes – Relator

Helena Abreu Lopes

João Figueiredo





## *FICHA TÉCNICA*

### *EQUIPA*

Ana Luísa Nunes - Supervisão  
**Auditora-Coordenadora do  
DCPC**

\*\*\*

Helena Santos - Coordenação  
**Auditora-Chefe do DCC**

\*\*\*

Cristina Gomes Marta  
(Auditora)



## ANEXO I

### QUADRO DE INFRAÇÕES EVENTUALMENTE GERADORAS DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

<i>ITEM DO RELATÓRIO</i>	<i>FACTOS</i>	<i>NORMAS VIOLADAS</i>	<i>TIPO DE RESPONSABIL.</i>	<i>RESPONSÁVEIS</i>
Pontos 2 a 6	Execução de um contrato que não foi submetido a fiscalização prévia quando a isso estava legalmente sujeito.	Artigo 45º, nº 1, e 46º, nº 1, al. b), da LOPTC.	<b>Sancionatória</b> Artigo 65º, nº 1, al. h), da LOPTC	<ul style="list-style-type: none"><li>✚ Mateus Cruz Teixeira de Azevedo</li><li>✚ João Pedro da Conceição Rodrigues</li><li>✚ Carlos Manuel dos Santos Baracho</li><li>✚ Fernando Jorge Hipólito Horta</li><li>✚ José Manuel Madeira Guerreiro</li></ul>



# Tribunal de Contas

---



**ANEXO II**

**ALEGAÇÕES DOS INDICIADOS RESPONSÁVEIS**

**Exma. Senhora  
Subdiretora-Geral da Direção Geral do  
Tribunal de Contas**

Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069 - 045 LISBOA

MA  
12.1.2015

**V/Ref.<sup>a</sup>** DCC – Proc. N.º 6/2014 (ARF) 1.ª S

**N/Ref.<sup>a</sup>** [...]

**Assunto:** *Contrato de empreitada celebrado em 13 de setembro de 2007, com a empresa Manuel Joaquim Pinto S.A., destinada à execução de Infraestruturas da Área Industrial de Santa Margarida em Tavira*

**Processo de Fiscalização Prévia 1329/2013**

O Signatário, ora Pronunciante, vêm nos termos e para os efeitos do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto ("LOPTC"), e dando cumprimento ao Despacho do Excelentíssimo Senhor Juiz Conselheiro de 9 de dezembro, apresentar a sua tempestiva e competente **PRONÚNCIA**, relativamente ao Relato no Processo de Fiscalização Prévia n.º 1329/2013, o que fazem com os seguintes fundamentos.

1. Antes de mais, entende o signatário referir que o Relato no Processo de Fiscalização Prévia iniciado pela EMPET – Parques Empresariais de Tavira E.M. mereceu a sua melhor e mais meritória atenção.
2. Com efeito, como titular de órgãos de administração de empresa de natureza municipal, assumiu sempre todas as suas funções com o mais alto sentido de responsabilidade e respeito pelo interesse público.
3. Em toda a sua atuação, como administrador público, sempre preservou um elevado sentido de legalidade e de obediência aos

12-01.2015  
JA

órgãos de fiscalização e controlo das contas e atividade públicas, de entre os quais, o mais digno Tribunal de Contas, nunca se furtando a qualquer tipo de procedimento regulamentar, qualquer que tenha sido a complexidade ou delicadeza, com particular destaque para o que a esta obra disse respeito, desde o concurso público internacional até a um fraturante litígio jurídico-administrativo com o empreiteiro, passando pela posse administrativa.

4. Assim, decide pronunciar-se sobre o conteúdo do documento em causa, tal fica a dever-se ao entendimento que a sua conduta, enquanto titular de órgãos administrativos, não pode ser justificadora de qualquer sanção decorrente de eventual responsabilidade financeira.

Isto porque,

5. É plasmado no Douro Relato sobre o qual ora me Pronuncio que:

*«Tendo-se verificado que, no caso em análise o contrato foi integralmente executado e todos os pagamentos foram autorizados e efetivamente realizados antes de o contrato que lhes deu origem ter sido apreciado por este Tribunal em sede de fiscalização prévia, conclui-se que com a prática destes atos foi desrespeitado o disposto no artigo supracitado, o que é suscetível de ocasionar, responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, uma vez que se está perante "execução de contratos (...) que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam sujeitos".»*

Mas na realidade, o ora Pronunciante estava absolutamente convencido – à data da autorização a despesa – que não procedeu à prática de qualquer ato irregular.

Com efeito,

6. Se tais atos foram praticados, decorreram da sua melhor interpretação e ainda a que foi corroborada pelos serviços de apoio, relativamente à sujeição a visto do contrato celebrado em 13.09.2007.
7. O que as Digníssimas Senhoras Auditoras do Tribunal de Contas reconhecem na passagem que por facilidade de análise se transcreve:

JA  
12.01.2015

*«À data da celebração do contrato de empreitada, encontrava-se em vigor a Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas) na redação da Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, cujo artigo 5.º, n.º 1, al. c), dispunha:*

“1 – Compete em especial, ao Tribunal de Contas:

(...)

c) Fiscalizar previamente a legalidade e o cabimento orçamental dos atos e contratos de qualquer natureza que sejam geradores de despesa ou representativos de quaisquer encargos e responsabilidades, diretos ou indiretos, para as entidades referidas no n.º 1 do artigo 2.º, e os das entidades de qualquer natureza criadas pelo Estado ou por quaisquer outras entidades públicas, para desempenhar funções administrativas originariamente a cargo da Administração Pública, com encargos suportados por transferência do orçamento da entidade que as criou, sempre que daí resulte a subtração de atos e contratos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas.”

**Permita-se-me que faça notar que a redação desta norma suscitou interpretações controversas e divergentes relativamente ao alcance e abrangência da fiscalização prévia a outras entidades que não as expressamente enunciadas nas diversas alíneas do n.º 1 do artigo 2.º da LOPTC, designadamente, no que respeita às empresas municipais<sup>1</sup>.»**

---

<sup>1</sup> Sublinhado nosso.



9A  
12.01.2015

**8.** Do parecer do fiscal único, para os anos 2007, 2008, 2009 e 2010 nada se referia sobre a ausência de visto do tribunal de contas neste período, nem tão pouco, qualquer irregularidade procedimental, relativamente aos exercícios mencionados, o que em si pela responsabilidade inerente ao serviço prestado e à obrigação pela fiscalização dos procedimentos a que o Fiscal Único se encontra obrigado, permitia configurar, efectivamente, um cenário de legalidade de todo o procedimento.

**9.** O ora Pronunciante entende ser relevante salientar que assim que foi detetada a divergência entre a interpretação seguida e a necessidade de sujeição a visto, os responsáveis da EMPET procederam, imediatamente, ao envio do contrato para fiscalização prévia – o que originou, aliás, o Relato sobre o qual ora se pronunciam.

Assim,

**10.** A ocorrer qualquer eventual responsabilidade financeira sancionatória por força da atuação do ora Pronunciante sempre estaria a mesma altamente mitigada;

**11.** Para além de ter ocorrido por força de contrato celebrado há mais de sete anos (em 13.09.2007), tendo o último pagamento ocorrido em 01.08.2011!

**12.** A ser assim, encontra-se o Douto Tribunal – e sempre com o devido respeito – em condições objetivas de poder considerar prescrita a eventual responsabilidade do ora Pronunciante uma vez que o ato gerador da responsabilidade (não sujeição a visto do Tribunal de Contas) foi praticado há mais de 5 anos - *cfr.* n.ºs 1 e 2 do artigo 70.º da LOPTC.



**13.** Acresce que, nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC:

*"A 1.ª e 2.ª Secções do Tribunal de Contas poderão, desde logo, relevar a responsabilidade por infracção financeira apenas passível de multa quando:*

- a) Se evidenciar suficientemente que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência;*
- b) Não tiver havido antes recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correcção da irregularidade do procedimento adoptado;*
- c) Tiver sido a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno tenham censurado o seu autor pela sua prática."*

**14.** Neste contexto, no caso de serem consideradas eventuais infrações, verificam-se os pressupostos de que depende a aplicação do instituto da relevação de responsabilidades para o ora Pronunciante, que, estou certo, não deixará de ser observado por V.Exas.

**15.** Permitam-me ainda V.Exas. que se solicite a esse Douto Tribunal a relevação das aludidas responsabilidades, se for outro o entendimento doutrinário ou judiciário.

Estamos certos que V.Exas. atenderão aos fundamentos ora expostos, aproveitando o ora Pronunciante, com elevada consideração e respeito, para apresentar os melhores cumprimentos,

O Pronunciante, *12 de Janeiro de 2015*



Mateus Cruz Teixeira de Azevedo

**Exma. Senhora  
Subdiretora-Geral da Direção Geral do  
Tribunal de Contas**

Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069 – 045 LISBOA

**V/Ref.ª** DCC – Proc. N.º 6/2014 (ARF) 1.ª S

**N/Ref.ª** [...]

**Assunto:** *Contrato de empreitada celebrado em 13 de setembro de 2007, com a empresa Manuel Joaquim Pinto S.A., destinada à execução de Infraestruturas da Área Industrial de Santa Margarida em Tavira*  
**Processo de Fiscalização Prévia 1329/2013**

O Signatário, ora Pronunciante, vem nos termos e para os efeitos do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (“LOPTC”), e dando cumprimento ao Despacho do Excelentíssimo Senhor Juiz Conselheiro de 9 de dezembro, apresentar a sua tempestiva e competente **PRONÚNCIA**, relativamente ao Relato no Processo de Fiscalização Prévia n.º 1329/2013, o que faz com os seguintes fundamentos.

- 1.** Antes de mais, entende o signatário referir que o Relato no Processo de Fiscalização Prévia iniciado pela EMPET – Parques Empresariais de Tavira E.M. mereceu a sua melhor e mais meritória atenção.
- 2.** Com efeito, como titular de órgãos de administração de empresa de natureza municipal, assumiu sempre todas as suas funções não executivas, com o mais elevado sentido de responsabilidade e respeito pelo interesse público, sem nunca ter auferido qualquer tipo de remuneração ou outro tipo de gratificação qualquer, acumulando

as digníssimas funções de autarca na qualidade de vereador do Município de Tavira, a tempo inteiro, por três mandatos consecutivos, reconhecido pela população pelo seu desempenho ímpar.

3. Em toda a sua atuação, como administrador público, preservou sempre um elevado sentido de legalidade e de obediência aos órgãos de fiscalização e controlo das contas e atividade públicas, de entre os quais, o mais digno Tribunal de Contas.
4. Assim, decide pronunciar-se sobre o conteúdo do documento em causa, tal fica a dever-se ao entendimento que a sua conduta, enquanto titular de órgãos administrativos, não podem ser justificadoras de qualquer sanção decorrente de eventual responsabilidade financeira.

Isto porque,

5. É plasmado no Douro Relato sobre o qual ora me Pronuncio que:

*«Tendo-se verificado que, no caso em análise o contrato foi integralmente executado e todos os pagamentos foram autorizados e efetivamente realizados antes de o contrato que lhes deu origem ter sido apreciado por este Tribunal em sede de fiscalização prévia, conclui-se que com a prática destes atos foi desrespeitado o disposto no artigo supracitado, o que é suscetível de ocasionar, responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, uma vez que se está perante "execução de contratos (...) que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam sujeitos".»*

Mas na realidade,

6. O ora Pronunciante está absolutamente convencido – agora e à data da autorização da despesa – que não procedeu à prática de qualquer ato irregular.



Com efeito,

- 7.** O início de exercício de funções de vogal do Conselho de Administração regista-se a 31.12.2008, verificando-se nesse período a execução da empreitada e todo o conjunto de obrigações que decorriam das condições contratuais celebradas.
- 8.** Do parecer do fiscal único, para os anos 2007, 2008 e 2009 nada referia sobre a ausência de visto do tribunal de contas neste período, *nem tão pouco, qualquer irregularidade procedimental, relativamente aos exercícios mencionados, o que em si pela responsabilidade inerente ao serviço prestado e à obrigação pela fiscalização dos procedimentos a que o Fiscal Único se encontra obrigado por Lei, permitia configurar, efectivamente, um cenário de plena legalidade de todo o procedimento.*
- 9.** Se tais atos foram praticados, decorreram da melhor interpretação que foi concedida pelos serviços relativamente à sujeição a visto do contrato celebrado em 13.09.2007.
- 10.** O que as Digníssimas Senhoras Auditoras do Tribunal de Contas reconhecem na passagem que por facilidade de análise se transcreve:

*«À data da celebração do contrato de empreitada, encontrava-se em vigor a Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas) na redação da Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, cujo artigo 5.º, n.º 1, al. c), dispunha:*

“1 – Compete em especial, ao Tribunal de Contas:

(...)

c) Fiscalizar previamente a legalidade e o cabimento orçamental dos atos e contratos de qualquer natureza que sejam geradores

de despesa ou representativos de quaisquer encargos e responsabilidades, diretos ou indiretos, para as entidades referidas no n.º 1 do artigo 2.º, e os das entidades de qualquer natureza criadas pelo Estado ou por quaisquer outras entidades públicas, para desempenhar funções administrativas originariamente a cargo da Administração Pública, com encargos suportados por transferência do orçamento da entidade que as criou, sempre que daí resulte a subtração de atos e contratos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas.”

**A redação desta norma suscitou interpretações controversas e divergentes relativamente ao alcance e abrangência da fiscalização prévia a outras entidades que não as expressamente enunciadas nas diversas alíneas do n.º 1 do artigo 2.º da LOPTC, designadamente, no que respeita às empresas municipais<sup>1</sup>.**»

- 11.** O ora Pronunciante entende ser relevante salientar que assim que foi detetada a divergência entre a interpretação seguida e a necessidade de sujeição a visto, corroborou, com os responsáveis da EMPET no sentido de procederem, imediatamente, ao envio do contrato para fiscalização prévia – o que originou, aliás, o Relato sobre o qual ora se pronuncia.

Assim,

- 12.** A ocorrer qualquer eventual responsabilidade financeira sancionatória por força da atuação do ora Pronunciante sempre estaria a mesma altamente mitigada;
- 13.** Para além de ter ocorrido por força de contrato celebrado há mais de sete anos (em 13.09.2007), tendo o último pagamento ocorrido em 01.08.2011!
- 14.** A ser assim, encontra-se o Douto Tribunal – e sempre com o devido respeito – em condições objetivas de considerar prescrita a eventual

---

<sup>1</sup> Sublinhado nosso.

responsabilidade do ora Pronunciante uma vez que o ato gerador da responsabilidade (não sujeição a visto do Tribunal de Contas) foi praticado há mais de 5 anos - *cf.* n.ºs 1 e 2 do artigo 70.º da LOPTC, não se encontrando no exercício de funções nesse período uma vez que só deu início às funções não executivas de vogal do Conselho de Administração a 31.12.2008.

**15.** Acresce que, nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC:

*"A 1.ª e 2.ª Secções do Tribunal de Contas poderão, desde logo, relevar a responsabilidade por infracção financeira apenas passível de multa quando:*

- a) Se evidenciar suficientemente que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência;*
- b) Não tiver havido antes recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correcção da irregularidade do procedimento adoptado;*
- c) Tiver sido a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno tenham censurado o seu autor pela sua prática."*

**16.** Neste contexto, no caso de serem consideradas eventuais infrações, verificam-se os pressupostos de que depende a aplicação do instituto da relevação de responsabilidades para todos os Pronunciantes, que, estamos certos, não deixará de ser observado por V.Exas.

**17.** Permitam-me ainda V.Exas. que se solicite a esse Douto Tribunal a relevação das aludidas responsabilidades, se for outro o entendimento doutrinário ou judiciário.

Na certeza que V.Exas. atenderão aos fundamentos ora expostos, aproveitando o ora Pronunciante, com elevada consideração e respeito, para apresentar os melhores cumprimentos,

O Pronunciante,

A handwritten signature in blue ink, written in a cursive style. The signature appears to read 'Carlos Manuel dos Santos Baracho'. The ink is a vibrant blue, and the strokes are fluid and connected.

*Carlos Manuel dos Santos Baracho*



Exma. Senhora  
Subdiretora-Geral da Direção Geral do  
Tribunal de Contas  
Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069 – 045 LISBOA

V/Ref.ª DCC – Proc. N.º 6/2014 (ARF) 1.ª S

**Assunto:** *Contrato de empreitada celebrado em 13 de setembro de 2007, com a empresa Manuel Joaquim Pinto S.A., destinada à execução de Infraestruturas da Área Industrial de Santa Margarida em Tavira*  
**Processo de Fiscalização Prévia 1329/2013**

O Signatário, ora Pronunciante, vem nos termos e para os efeitos do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (“LOPTC”), e dando cumprimento ao Despacho do Excelentíssimo Senhor Juiz Conselheiro de 9 de dezembro, apresentar a sua tempestiva e competente **PRONÚNCIA**, relativamente ao Relato no Processo de Fiscalização Prévia n.º 1329/2013, o que faz com os seguintes fundamentos.

1. Antes de mais, entende o signatário referir que o Relato no Processo de Fiscalização Prévia iniciado pela EMPET – Parques Empresariais de Tavira E.M. mereceu a sua melhor e mais meritória atenção.
2. Com efeito, como titular de órgãos de administração de empresa de natureza municipal, assumiu sempre todas as suas funções não executivas, com o mais elevado sentido de responsabilidade e respeito pelo interesse público, sem nunca, no período em apreço, ter auferido qualquer tipo de remuneração ou outro tipo de gratificação qualquer, acumulando as digníssimas funções de trabalhador da administração local, no Município de Tavira.





3. Em toda a sua atuação, como administrador público, preservou sempre um elevado sentido de legalidade e de obediência aos órgãos de fiscalização e controlo das contas e atividade públicas, de entre os quais, o mais digno Tribunal de Contas.
4. Assim, decide pronunciar-se sobre o conteúdo do documento em causa, tal fica a dever-se ao entendimento que a sua conduta, enquanto titular de órgãos administrativos, não podem ser justificadoras de qualquer sanção decorrente de eventual responsabilidade financeira.

Isto porque,

5. É plasmado no Douro Relato sobre o qual ora nos Pronunciamos que:

*«Tendo-se verificado que, no caso em análise o contrato foi integralmente executado e todos os pagamentos foram autorizados e efetivamente realizados antes de o contrato que lhes deu origem ter sido apreciado por este Tribunal em sede de fiscalização prévia, conclui-se que com a prática destes atos foi desrespeitado o disposto no artigo supracitado, o que é suscetível de ocasionar, responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, uma vez que se está perante "execução de contratos (...) que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam sujeitos".»*

Mas na realidade,

6. O ora Pronunciante está absolutamente convencido – agora e à data da autorização da despesa – que não procedeu à prática de qualquer ato irregular.

Com efeito,

7. O início de exercício de funções de vogal do Conselho de Administração regista-se a 31.12.2008, verificando-se nesse período a execução da empreitada e todo o conjunto de obrigações que decorriam das condições contratuais celebradas.



8. Do parecer do fiscal único, para os anos 2007, 2008 e seguintes nada referia sobre a ausência de visto do tribunal de contas neste período, nem tão pouco, qualquer irregularidade procedimental, relativamente aos exercícios mencionados, o que em si pela responsabilidade inerente ao serviço prestado e à obrigação pela fiscalização dos procedimentos a que o Fiscal Único se encontra obrigado por Lei, permitia configurar, efectivamente, um cenário de plena legalidade de todo o procedimento.
9. Se tais atos foram praticados, decorreram da melhor interpretação que foi concedida pelos serviços relativamente à sujeição a visto do contrato celebrado em 13.09.2007.
10. O que as Digníssimas Senhoras Auditoras do Tribunal de Contas reconhecem na passagem que por facilidade de análise se transcreve:

*«À data da celebração do contrato de empreitada, encontrava-se em vigor a Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas) na redação da Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, cujo artigo 5.º, n.º 1, al. c), dispunha:*

“1 – Compete em especial, ao Tribunal de Contas:

(...)

c) Fiscalizar previamente a legalidade e o cabimento orçamental dos atos e contratos de qualquer natureza que sejam geradores de despesa ou representativos de quaisquer encargos e responsabilidades, diretos ou indiretos, para as entidades referidas no n.º 1 do artigo 2.º, e os das entidades de qualquer natureza criadas pelo Estado ou por quaisquer outras entidades públicas, para desempenhar funções administrativas originariamente a cargo da Administração Pública, com encargos suportados por transferência do orçamento da entidade que as criou, sempre que daí resulte a subtração de atos e contratos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas.”

**A redação desta norma suscitou interpretações controversas e divergentes relativamente ao alcance e abrangência da**



**fiscalização prévia a outras entidades que não as expressamente enunciadas nas diversas alíneas do n.º 1 do artigo 2.º da LOPTC, designadamente, no que respeita às empresas municipais<sup>1</sup>.»**

11. O ora Pronunciante entende ser relevante salientar que assim que foi detetada a divergência entre a interpretação seguida e a necessidade de sujeição a visto, subscreveu na sua qualidade de vogal do Conselho de Administração em exercício de funções, no sentido de procederem, imediatamente, ao envio do contrato para fiscalização prévia – o que originou, aliás, o Relato sobre o qual ora se pronuncia.

Assim,

12. A ocorrer qualquer eventual responsabilidade financeira sancionatória por força da atuação do ora Pronunciante sempre estaria a mesma altamente mitigada;
13. Para além de ter ocorrido por força de contrato celebrado há mais de sete anos (em 13.09.2007), tendo o último pagamento ocorrido em 01.08.2011!
14. A ser assim, encontra-se o Douto Tribunal – e sempre com o devido respeito – em condições objetivas de considerar prescrita a eventual responsabilidade do ora Pronunciante uma vez que o ato gerador da responsabilidade (não sujeição a visto do Tribunal de Contas) foi praticado há mais de 5 anos - *cf.* n.ºs 1 e 2 do artigo 70.º da LOPTC, não se encontrando no exercício de funções nesse período uma vez que só deu início às funções não executivas de vogal do Conselho de Administração a 31.12.2008.
15. Acresce que, nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC:

*“A 1.ª e 2.ª Secções do Tribunal de Contas poderão, desde logo, relevar a responsabilidade por infracção financeira apenas passível de multa quando:*

- a) Se evidenciar suficientemente que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência;*

---

<sup>1</sup> Sublinhado nosso.

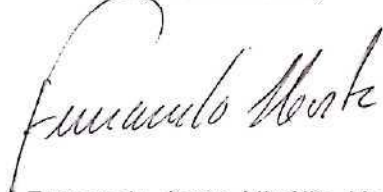


- b) *Não tiver havido antes recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correcção da irregularidade do procedimento adoptado;*
- c) *Tiver sido a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno tenham censurado o seu autor pela sua prática."*

16. Neste contexto, no caso de serem consideradas eventuais infrações, verificam-se os pressupostos de que depende a aplicação do instituto da relevação de responsabilidades para todos os Pronunciante, que, estamos certos, não deixará de ser observado por V.Exas.
17. Permitam-me ainda V.Exas. que se solicite a esse Douto Tribunal a relevação das aludidas responsabilidades, se for outro o entendimento doutrinário ou judiciário.

Na certeza que V.Exas. atenderão aos fundamentos ora expostos, aproveitando o ora Pronunciante, com elevada consideração e respeito, para apresentar os melhores cumprimentos,

O Pronunciante,



*Fernando Jorge Hipólito Horta*

**João Pedro da Conceição Rodrigues**

Câmara Municipal de Tavira

Praça da República

8800-951 Tavira

**Exma. Senhora**

**Subdirectora-Geral da**

**Direcção-Geral do Tribunal de Contas**

Av. Barbosa du Bocage, 61

1069-045 Lisboa

**Data:** 14 de Janeiro de 2015.

**V/ ref.ª:** DCC – Proc. N.º 6/2014 (ARF) 1ª S.

**Assunto:** Contrato de empreitada celebrado em 13 de Setembro de 2007, com a empresa Manuel Joaquim Pinto, SA, destinado à execução de Infraestruturas da Área Industrial de Santa Margarida em Tavira.

1


**Processo de Fiscalização prévia n.º 1329/2013**

Exma. Senhora Subdirectora-Geral,

João Pedro da Conceição Rodrigues, tendo sido para o efeito notificado, vem, ao abrigo do disposto no artigo 13.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na sua redacção actual (doravante, designada “LOPTC”), pronunciar-se sobre o conteúdo do relato da auditoria feita no âmbito do processo acima identificado, nos termos e com os fundamentos seguintes.

Antes do mais, o signatário rejeita qualquer tipo de responsabilidade financeira sancionatória pelos factos apurados, uma vez que estes factos não são constitutivos de responsabilidade financeira sancionatória da sua pessoa.






Com efeito, estes factos não são constitutivos de responsabilidade financeira sancionatória da sua pessoa, dado que deles não emerge qualquer responsabilidade financeira sancionatória sua, seja directa – tal como definida no artigo 62.º, n.ºs 1 e 2, *ex vi* artigo 67.º, n.º 3, ambos da LOPTC –, seja subsidiária – tal como definida no artigo 62.º, n.ºs 1 e 3, *ex vi* artigo 67.º, n.º 3, ambos da LOPTC –, pela execução de um contrato que não foi submetido à fiscalização prévia do Tribunal de Contas quando a isso estava legalmente sujeito, sendo este o único facto constitutivo de responsabilidade financeira sancionatória indicado no relato da auditoria e previsto na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

Em relação ao primeiro tipo de responsabilidade financeira sancionatória, a directa, não emerge a mesma dos factos apurados, já que, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 62.º da LOPTC, “*a responsabilidade directa recai sobre o agente ou agentes da acção*” e, no entanto, nenhum dos factos apurados corresponde a qualquer acção concreta cometida pelo signatário, num tempo e num espaço, devidamente, circunscritos. Em relação ao segundo tipo de responsabilidade financeira sancionatória, a subsidiária, não emerge a mesma dos factos apurados, já que, nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 62.º da LOPTC, “*é subsidiária a responsabilidade financeira (...) dos (...) membros dos órgãos de gestão administrativa (...) dos serviços, organismos e outras entidades sujeitos à jurisdição do Tribunal de Contas, se forem estranhos ao facto, quando: a) Por permissão ou ordem sua, o agente tiver praticado o facto sem se verificar a falta ou impedimento daquele a que pertenciam as correspondentes funções; b) Por indicação ou nomeação sua, pessoa já desprovida de idoneidade moral, e como tal reconhecida, haja sido designada para o cargo em cujo exercício praticou o facto; c) No desempenho das funções de fiscalização que lhe estiverem cometidas, houverem procedido com culpa grave, nomeadamente quando não tenham acatado as recomendações do Tribunal em ordem à existência de controlo interno*” e, no entanto, nenhum dos factos apurados corresponde a qualquer permissão ou ordem concreta sua, nem a qualquer indicação ou nomeação concreta sua, nem a qualquer procedimento concreto seu, marcado por uma culpa grave.

Importa, contudo, expor, ainda, o seguinte: além de os factos apurados não serem constitutivos de responsabilidade financeira sancionatória do signatário pela prática do facto contido na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, da leitura integral do relato não é possível inferir qual a acção concreta cometida pelo signatário, nem qual a permissão, ordem, indicação ou nomeação concreta sua, nem qual o procedimento concreto seu, marcado por uma culpa grave, passível de o fazer incorrer em responsabilidade financeira sancionatória pela prática






daquele facto. Na verdade, o único facto identificável no relato que respeita ao signatário é o de o mesmo ter exercido funções de gestão administrativa na EMPET, entre os dias 29.04.2011 e 25.11.2013. Porém, este facto, por si só, é insuficiente para a constituição da sua responsabilidade financeira sancionatória – seria, para isso, necessário apurar qual a acção, permissão, ordem, indicação, nomeação ou procedimento concreto seu, passível de o fazer incorrer em responsabilidade financeira sancionatória pela prática do facto compreendido na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

Sendo, embora, insuficiente para constituir a responsabilidade financeira sancionatória do signatário, o facto de o mesmo ter exercido funções de gestão administrativa na EMPET, entre os dias 29.04.2011 e 25.11.2013, é suficiente para traduzir quão leve seria, se existisse, a sua responsabilidade financeira sancionatória pela prática daquele facto. Tomemos, pois, atenção à seguinte *nuance*: de todos os alegados responsáveis pela autorização de pagamentos, o signatário é o único que, quando investido na função de membro do conselho de administração da EMPET, encontrou o contrato que não foi submetido à fiscalização prévia do Tribunal de Contas quando a isso estava legalmente sujeito, integralmente, executado e os respectivos pagamentos, quase integralmente, efectuados. De facto, em 29.04.2011, data do início do exercício de funções pelo signatário, estava já concluída a empreitada: “*A empreitada ficou concluída em 22.12.2010*” lê-se no quinto tópico do facto 12. do rol dos factos apurados do relato da auditoria. E, em 01.08.2011, foi realizado o último pagamento: “*O último pagamento ocorreu em 01.08.2011*” lê-se no segundo tópico do citado facto 12. do rol dos factos apurados do relato da auditoria.

Uma leitura mais atenta dos factos invocados no parágrafo anterior, deixa entrever outra pertinente *nuance*: de todos os alegados responsáveis pela autorização de pagamentos, o signatário é o que exerceu funções durante o menor período de tempo, entre o dia 31.01.2008, data em que “*o contrato iniciou a produção de efeitos financeiros (...)*” (cfr. primeiro tópico do facto 12. do rol dos factos apurados do relato), e o dia 01.08.2011, data em que “*o último pagamento ocorreu (...)*” (cfr. segundo tópico do facto 12. do rol dos factos apurados do relato).

Atendendo às referidas *nuances*, impõe-se acrescentar algumas notas. Em primeiro lugar, a de que a questão de as antigas empresas municipais – actualmente, empresas locais – estarem sujeitas à jurisdição e aos poderes de controlo financeiro do Tribunal de Contas foi, durante muito tempo, uma *vexata quaestio* que dividia a jurisprudência. Em segundo lugar, a de que, nem aquando da investidura em funções do signatário, nem em momento posterior, foi o mesmo alertado para a





existência de qualquer ilegalidade financeira do contrato que não foi submetido à fiscalização prévia do Tribunal de Contas quando, afinal, a isso estava legalmente sujeito. E, em terceiro lugar, a de que, em 30 de Dezembro de 2009, tinha já sido emitido pelo jurista, então, assessor da EMPET um parecer negativo “(...) *acerca da eventual obrigação a cargo das empresas municipais de solicitarem a fiscalização prévia do Tribunal de Contas relativamente aos seus actos e em especial, relativamente aos procedimentos que levaram à aquisição do equipamento do Parque de Feiras e Exposições de Tavira.*” (cfr. doc. n.º 1).

Das duas *nuances* atrás indicadas – mas, sobretudo, da primeira –, aliadas às três notas deixadas no último parágrafo, resulta não ser razoável exigir ao signatário que tivesse adoptado um comportamento diferente do que poderá haver adoptado, fiscalizando a legalidade financeira de um contrato que tinha já sido, integralmente, executado (cfr. quinto tópico do facto 12. do rol dos factos apurados do relato) e os respectivos pagamentos, quase integralmente, efectuados. Apelando à aplicação ao caso concreto, por analogia *in bonam partem*, da doutrina penalista da inexigibilidade, com raízes no artigo 35.º, n.º 1, parte final, do Código Penal, não é razoável exigir ao signatário, segundo as circunstâncias do caso atrás assinaladas, comportamento diferente, pelo que o seu eventual comportamento não arrasta qualquer culpa.

Feitas estas considerações, caberá, ainda, referir que, além de não ser razoável exigir ao signatário que tivesse adoptado um comportamento diferente do que poderá haver adoptado, ele sempre actuou sem consciência da ilicitude de qualquer facto, não lhe sendo qualquer eventual erro censurável, uma vez que sempre assumiu como bom o parecer atrás invocado, visto que tinha sido emitido por alguém, tecnicamente, mais habilitado para o efeito do que o signatário – gestor, de formação. Convocando, agora, por analogia *in bonam partem* novamente, a doutrina penalista do erro sobre a ilicitude, posto que o signatário actuou sem consciência da ilicitude de qualquer facto e não lhe sendo qualquer eventual erro censurável, agiu o mesmo sem culpa.

Para terminar, importa sublinhar que o signatário pautou, sempre, o seu comportamento, quer como cidadão, quer como gestor público, pelo mais estrito cumprimento da lei – facto que pode ser atestado pelo de nunca ter sido condenado por qualquer comportamento desconforme com a lei, seja a título civil, seja a título criminal, contra-ordenacional ou, sequer, disciplinar.

Posto isto, fica demonstrada a inexistência de responsabilidade financeira sancionatória do signatário, pela execução de um contrato que não foi submetido à fiscalização prévia do Tribunal de Contas quando,

afinal, a isso estava legalmente sujeito, pelo que deverá o presente processo contra o mesmo ser arquivado.

Se assim se não entender, designadamente, por se entender que o comportamento do signatário foi, ocasionalmente, negligente – o que não se concede e se figura, apenas, por mera cautela, para efeitos de raciocínio –, deverá ser extinta, por relevação, a responsabilidade do mesmo por qualquer infracção financeira, nos termos do disposto na alínea e) do n.º 2 do artigo 69.º, o qual remete para o n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, uma vez que:

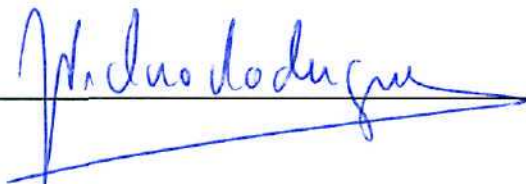
- se evidenciou, suficientemente, que qualquer eventual falta só poderá ser imputada ao signatário a título de negligência inconsciente;

- não houve, antes, qualquer recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correcção da irregularidade de qualquer eventual procedimento adoptado;

- seria esta a primeira vez que o Tribunal de Contas censuraria o signatário pela prática de um acto.

Pede e espera deferimento.

João Pedro da Conceição Rodrigues.





**José Manuel Madeira Guerreiro**

Praceta Diogo Mendonça Corte Real, N.º 12

8800-452 Tavira

**Exma. Senhora**

**Subdirectora-Geral da**

**Direcção-Geral do Tribunal de Contas**

Av. Barbosa du Bocage, 61

1069-045 Lisboa

**Data:** 15 de Janeiro de 2015.

**V/ ref.ª:** DCC – Proc. N.º 6/2014 (ARF) 1ª S.

**Assunto:** Contrato de empreitada celebrado em 13 de Setembro de 2007, com a empresa Manuel Joaquim Pinto, SA, destinado à execução de Infraestruturas da Área Industrial de Santa Margarida em Tavira.

1


**Processo de Fiscalização prévia nº 1329/2013**

Exma. Senhora Subdirectora-Geral,

José Manuel Madeira Guerreiro, tendo sido para o efeito notificado, vem, ao abrigo do disposto no artigo 13.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na sua redacção actual (doravante, designada “LOPTC”), pronunciar-se sobre o conteúdo do relato da auditoria feita no âmbito do processo acima identificado, nos termos e com os fundamentos seguintes.

Antes do mais, o signatário rejeita qualquer tipo de responsabilidade financeira sancionatória pelos factos apurados, uma vez que estes factos não são constitutivos de responsabilidade financeira sancionatória da sua pessoa.

Com efeito, estes factos não são constitutivos de responsabilidade financeira sancionatória da sua pessoa, dado que deles não emerge qualquer responsabilidade financeira sancionatória sua, seja directa – tal como definida no artigo 62.º, n.ºs 1 e 2, *ex vi* artigo 67.º, n.º 3, ambos da LOPTC –, seja subsidiária – tal como definida no artigo 62.º, n.ºs 1 e 3, *ex vi* artigo



67.º, n.º 3, ambos da LOPTC –, pela execução de um contrato que não foi submetido à fiscalização prévia do Tribunal de Contas quando a isso estava legalmente sujeito, sendo este o único facto constitutivo de responsabilidade financeira sancionatória indicado no relato da auditoria e previsto na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

Em relação ao primeiro tipo de responsabilidade financeira sancionatória, a directa, não emerge a mesma dos factos apurados, já que, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 62.º da LOPTC, “*a responsabilidade directa recai sobre o agente ou agentes da acção*” e, no entanto, nenhum dos factos apurados corresponde a qualquer acção concreta cometida pelo signatário, num tempo e num espaço, devidamente, circunscritos. Em relação ao segundo tipo de responsabilidade financeira sancionatória, a subsidiária, não emerge a mesma dos factos apurados, já que, nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 62.º da LOPTC, “*é subsidiária a responsabilidade financeira (...) dos (...) membros dos órgãos de gestão administrativa (...) dos serviços, organismos e outras entidades sujeitos à jurisdição do Tribunal de Contas, se forem estranhos ao facto, quando: a) Por permissão ou ordem sua, o agente tiver praticado o facto sem se verificar a falta ou impedimento daquele a que pertenciam as correspondentes funções; b) Por indicação ou nomeação sua, pessoa já desprovida de idoneidade moral, e como tal reconhecida, haja sido designada para o cargo em cujo exercício praticou o facto; c) No desempenho das funções de fiscalização que lhe estiverem cometidas, houverem procedido com culpa grave, nomeadamente quando não tenham acatado as recomendações do Tribunal em ordem à existência de controlo interno*” e, no entanto, nenhum dos factos apurados corresponde a qualquer permissão ou ordem concreta sua, nem a qualquer indicação ou nomeação concreta sua, nem a qualquer procedimento concreto seu, marcado por uma culpa grave.


Importa, contudo, expor, ainda, o seguinte: além de os factos apurados não serem constitutivos de responsabilidade financeira sancionatória do signatário pela prática do facto contido na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, da leitura integral do relato não é possível inferir qual a acção concreta cometida pelo signatário, nem qual a permissão, ordem, indicação ou nomeação concreta sua, nem qual o procedimento concreto seu, marcado por uma culpa grave, passível de o fazer incorrer em responsabilidade financeira sancionatória pela prática daquele facto. Na verdade, o único facto identificável no relato que respeita ao signatário é o de o mesmo ter exercido a função de vogal do conselho de administração da EMPET, entre os dias 20.10.2009 e 25.11.2013. Porém, este facto, por si só, é insuficiente para a constituição da sua responsabilidade financeira sancionatória – seria, para isso, necessário



apurar qual a acção, permissão, ordem, indicação, nomeação ou procedimento concreto seu, passível de o fazer incorrer em responsabilidade financeira sancionatória pela prática do facto compreendido na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

Sem prejuízo da alegada insuficiência, para efeitos de constituição da responsabilidade financeira sancionatória do signatário, do facto de o mesmo ter exercido a função de vogal do conselho de administração da EMPET, entre os dias 20.10.2009 e 25.11.2013, cabe, ainda, impugnar, expressamente, parte deste facto. Na verdade, o signatário não iniciou o exercício da função de vogal do conselho de administração da EMPET no dia 20.10.2009 – mas, apenas, no dia 07.01.2010 (cfr. doc. n.º 1 e doc. n.º 2, pág. 7). Embora o seu antecessor, Carlos Manuel dos Santos Baracho, tenha cessado funções no dia 19.10.2009, o signatário não lhe sucedeu logo. E este facto é importante, pois intensifica uma circunstância que atenuaria, substancialmente, a responsabilidade financeira sancionatória do signatário pela prática do facto encerrado na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, se esta responsabilidade, porventura, existisse. A referida circunstância é a seguinte: de todos os alegados responsáveis pela autorização de pagamentos, o signatário é o único que, quando investido na função de vogal do conselho de administração da EMPET, encontrou o contrato que não foi submetido à fiscalização prévia do Tribunal de Contas quando, afinal, a isso estava legalmente sujeito já, largamente, executado e grande parte dos respectivos pagamentos já efectuados. Quanto à execução do contrato, bastará salientar o seguinte: em 07.01.2010, data do início do exercício de funções pelo signatário, tinham já decorrido dois anos, três meses e um dia sobre a data do início da execução do contrato, 05.10.2007 – “*O contrato foi celebrado em 13 de setembro de 2007, prevendo um prazo de execução de 15 meses a contar da data de consignação da obra, a qual ocorreu em 05.10.2007*” (cfr. facto 8 do rol dos factos apurados do relato da auditoria) –, e a conclusão da empreitada veio a ocorrer, apenas, onze meses e quinze dias depois, em 22.12.2010 – “*A empreitada ficou concluída em 22.12.2010*” (cfr. quinto tópico do facto 12 do rol dos factos apurados do relato da auditoria) –. Já quanto aos pagamentos efectuados, merece destaque o seguinte: em 07.01.2010, data do início do exercício de funções pelo signatário, tinha já decorrido um ano, doze meses e vinte e quatro dias sobre a data em que o contrato iniciou a produção de efeitos financeiros, 31.01.2008 – “*o contrato iniciou a produção de efeitos financeiros em 31.01.2008 (...)*” (cfr. primeiro tópico do facto 12. do rol dos factos apurados do relato) –, e o último pagamento veio a ocorrer em 01.08.2011 – “*O último pagamento ocorreu em 01.08.2011*” (cfr. primeiro tópico do facto 12. do rol dos factos apurados do relato) –.





Uma vez invocada e demonstrada a circunstância atenuante da putativa responsabilidade financeira sancionatória do signatário, impõe-se acrescentar algumas notas. Em primeiro lugar, a de que a questão de as antigas empresas municipais – actualmente, empresas locais – estarem sujeitas à jurisdição e aos poderes de controlo financeiro do Tribunal de Contas foi, durante muito tempo, uma *vexata quaestio* que dividia a jurisprudência. Logo, se nem os juristas sabiam que resposta dar à questão, muito menos um leigo, como o signatário, o saberia. Em segundo lugar, a de que, nem aquando da investidura em funções do signatário, nem em momento posterior, foi o mesmo alertado para a existência de qualquer ilegalidade financeira do contrato que não foi submetido à fiscalização prévia do Tribunal de Contas quando, afinal, a isso estava legalmente sujeito, apesar de o ter encontrado já, largamente, executado e grande parte dos respectivos pagamentos já efectuados. E, em terceiro lugar, a de que, em 30 de Dezembro de 2009 – oito dias antes do início do exercício de funções pelo signatário –, foi emitido pelo jurista, então, assessor da EMPET um parecer negativo “(...) *acerca da eventual obrigação a cargo das empresas municipais de solicitarem a fiscalização prévia do Tribunal de Contas relativamente aos seus actos e em especial, relativamente aos procedimentos que levaram à aquisição do equipamento do Parque de Feiras e Exposições de Tavira.*” (cfr. doc. n.º 3).

Das circunstâncias atrás assinaladas, em conjugação com as três notas deixadas no último parágrafo – em particular, da terceira –, resulta não ser razoável exigir ao signatário que tivesse adoptado um comportamento diferente do que poderá haver adoptado, fiscalizando a legalidade financeira de um contrato que tinha já sido, largamente, executado e grande parte dos respectivos pagamentos já efectuados.

Apelando à aplicação ao caso concreto, por analogia *in bonam partem*, da doutrina penalista da inexigibilidade, com raízes no artigo 35.º, n.º 1, parte final, do Código Penal, não é razoável exigir ao signatário, segundo as circunstâncias do caso atrás assinaladas, comportamento diferente, pelo que o seu eventual comportamento não arrasta qualquer culpa.

Feitas estas considerações, caberá, ainda, referir que, além de não ser razoável exigir ao signatário que tivesse adoptado um comportamento diferente do que poderá haver adoptado, ele sempre actuou sem consciência da ilicitude de qualquer facto, não lhe sendo qualquer eventual erro censurável, uma vez que sempre assumiu como bom o parecer atrás invocado, visto que tinha sido emitido por alguém, tecnicamente, mais habilitado para o efeito do que o signatário – sem formação superior. Convocando, agora, por analogia *in bonam partem* novamente, a doutrina

penalista do erro sobre a ilicitude, posto que o signatário actuou sem consciência da ilicitude de qualquer facto e não lhe sendo qualquer eventual erro censurável, agiu o mesmo sem culpa.

Para terminar, importa sublinhar que o signatário pautou, sempre, o seu comportamento, quer a nível pessoal, quer a nível profissional, pelo mais estrito cumprimento da lei – facto que pode ser atestado pelo de nunca ter sido condenado por qualquer comportamento desconforme com a lei, seja a título civil, seja a título criminal, contra-ordenacional ou, sequer, disciplinar.

Posto isto, fica a inexistência de responsabilidade financeira sancionatória do signatário, pela execução de um contrato que não foi submetido à fiscalização prévia do Tribunal de Contas quando, afinal, a isso estava legalmente sujeito, pelo que deverá o presente processo contra o mesmo ser arquivado.

Se assim se não entender, designadamente, por se entender que o comportamento do signatário foi, ocasionalmente, negligente – o que não se concede e se figura, apenas, por mera cautela, para efeitos de raciocínio –, deverá ser extinta, por relevação, a responsabilidade do mesmo por qualquer infracção financeira, nos termos do disposto na alínea e) do n.º 2 do artigo 69.º, o qual remete para o n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, uma vez que:

- se evidenciou, suficientemente, que qualquer eventual falta só poderá ser imputada ao signatário a título de negligência inconsciente;

- não houve, antes, qualquer recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correcção da irregularidade de qualquer eventual procedimento adoptado;

- seria esta a primeira vez que o Tribunal de Contas censuraria o signatário pela prática de um acto.

**Junta:** três documentos.

Pede e espera deferimento.

José Manuel Madeira Guerreiro

