

Auditoria Orientada para Apuramento de Responsabilidade Financeira

Município da Maia

RELATÓRIO N.º 1/ 2019-ARF

2.ª SECÇÃO



TC
TRIBUNAL DE
CONTAS

ÍNDICE

I – INTRODUÇÃO	2
II - ORIGEM E OBJETO DA DENÚNCIA.....	2
III – DOS FACTOS.....	3
IV – DO DIREITO	8
V – IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA.....	12
VI – ANÁLISE do CONTRADITÓRIO.....	17
VII – CONCLUSÕES e PROPOSTA.....	32
VIII – EMOLUMENTOS	33

I – INTRODUÇÃO

- 1.1 O presente relatório é elaborado ao abrigo dos artigos 2º n.º 1 c) e 55.º, ambos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), bem como do artigo 129.º do Regulamento do Tribunal de Contas.
- 1.2 Foi realizado o contraditório, cuja análise consta do ponto VI deste relatório, tendo-se mantido todas as constatações, conclusões e imputação de responsabilidades que constavam do relato.

II - ORIGEM E OBJETO DA DENÚNCIA

- 2.1. Na origem do presente relatório encontra-se documentação remetida a este Tribunal em 30.01.2019, pelo movimento denominado A..., com sede no ..., dando conta de ter sido intentada uma queixa-crime, junto do DIAP Porto, contra:
 - B..., vogal do Conselho Administração da empresa Municipal TECMAIA (dissolvida) - atual Presidente do órgão executivo do Município da Maia;
 - C..., vogal do Conselho de Administração da empresa Municipal TECMAIA - atual Vereador do órgão executivo do Município da Maia;
 - D..., Presidente do Conselho de Administração da empresa Municipal TECMAIA – atual Presidente do órgão deliberativo (Assembleia) do Município da Maia e;
 - MUNICÍPIO DA MAIA - órgão executivo e deliberativo.
- 2.2. A queixa-crime descreve factos que considera gravosos e invoca que tais factos poderão configurar a prática de ilícitos criminais, designadamente: crimes de violação de normas de execução orçamental (artigo 14.º); recebimento indevido de vantagem (artigo 16.º); corrupção passiva (artigo 17.º); Participação económica em negócio (artigo 23.º); abuso de poderes (artigo 26.º); e peculato (artigo 20.º), todos previstos e punidos pela Lei n.º 34/87, de 16 de julho.

- 2.3. Em 23 de janeiro de 2019, o mesmo movimento intentou também:
- Ação administrativa, com caráter urgente, para declaração de perda de mandato, nos termos do disposto nos artigos 8.º, n.º 2, 11.º e 15.º da Lei n.º 27/96, de 1 de agosto, e 98.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, a qual deu origem ao processo n.º 163/19.1BEPRT, que correu termos na 2ª Unidade Orgânica do TAF Porto; e
 - Ação administrativa urgente de dissolução do órgão - executivo (Câmara Municipal) e deliberativo (Assembleia Municipal) - que originou os autos de processo n.º 177/19.1BEPRT - que corre termos na Unidade Orgânica 1 do TAF do Porto.
- 2.4. Tendo em conta que os factos denunciados poderão consubstanciar, ainda, ilícitos de natureza financeira, o NATDR do Tribunal de Contas elaborou informação¹ que conclui *“pelo envio de cópia de todo o processado ao DA IX para eventual apuramento de responsabilidades financeiras”*.

III – DOS FACTOS

- 3.1. Em 1999 foi constituída a PARCITEM - Parque da Ciência e Tecnologia da Maia S.A, designação alterada em 2001 para TECMAIA - Parque de Ciência e Tecnologia da Maia, S.A., E.M., abreviadamente “TECMAIA-EM”, enquanto sociedade anónima, de capitais maioritariamente públicos, integrada no Setor Empresarial Local.
- 3.2. De acordo com o artigo 3.º dos respetivos estatutos a sociedade tinha por objeto *“gerir o Parque da Ciência e Tecnologia da Maia, através da articulação de iniciativas privadas e públicas que tenham um efeito estruturante na captação de tecnologias e capitais, identificando interessados nacionais ou estrangeiros, os quais, através do seu potencial de desenvolvimento no âmbito da Ciência e da Tecnologia, podem dotar o Concelho da Maia e a Área Metropolitana do Porto de um potencial de valor acrescentado neste domínio.”*

¹ Informação n.º 174/2019, fls. 526 a 538, do Vol. II do processo apenso - PEQD n.º 42/2019.

- 3.3. Incumbia-lhe também a gestão imobiliária do Parque de Ciência e Tecnologia da Maia, através da prestação de serviços e do arrendamento e alienação dos espaços afetos ao Parque.
- 3.4. À data da respetiva constituição, a empresa era titulada:
- Pelo Município da Maia, acionista maioritário (51% do capital social);
 - Pelo ICEP -Portugal - Investimento Comércio e Turismo de Portugal, I.P;
 - IAPMEI;
 - *Pela PME Investimentos - Sociedade de Investimento, S.A;*
 - *Pela Frie – PME Capital Global/PME – Sociedade de Capital de Risco S.A;*
 - *Pela PRIMUS – MGV – Promoção e Desenvolvimento Regional S.A;*
 - Pela ANJE – Associação Nacional de Jovens Empresários.
- 3.5. Em 28 de Março de 2012, a Assembleia Geral da TECMAIA deliberou aprovar, por unanimidade, a proposta de eleição dos corpos sociais da TECMAIA, para o triénio 2012-2014, apresentada pela CMM, cujo conselho de administração era composto por Presidente (D...), Vogais (B... e C...). Não obstante não ter sido renovada para o triénio subsequente, manteve os seus efeitos em vigor.
- Os nomes acima referenciados, visados na queixa-crime são, à data da denúncia, respetivamente, o Presidente da Assembleia Municipal da Maia, o Presidente da Câmara da Maia e um vereador da Câmara Municipal de Maia, tendo sido também eleitos, nas eleições autárquicas que se realizaram nos quadriénios de 2013/2017 e 2017/2021.
- 3.6. Na sequência de uma auditoria à empresa, realizada pela Inspeção-Geral de Finanças, detetou-se que a empresa se enquadrava na alínea d) do nº 1 do artigo 62º da Lei 50/2012, de 31 de agosto, tendo de, obrigatoriamente, ser objeto de dissolução. Com efeito, atendendo aos resultados líquidos negativos registados no período de 2010 a 2012, e com a entrada em vigor da Lei 50/2012, de 31 de agosto, Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local (RJAE), a TECMAIA- Parque de Ciência e Tecnologia da Maia, S.A., E.M. ficou enquadrada no conjunto de empresas do sector empresarial local sujeitas ao critério de liquidação obrigatória.
- 3.7. Em 30 de abril de 2015 a TECMAIA, reuniu em Assembleia Geral anual e deliberou aprovar a sua dissolução.

- 3.8. Em 29 de Dezembro de 2015, os supra identificados membros do CA da TECMAIA, subscreveram uma proposta dirigida à CMM sob o assunto "Dissolução da TECMAIA - Parque de Ciência e Tecnologia da Maia, S.A., E.M.", em que definem os termos da liquidação e fazem a seguinte proposta para deliberação:
- *A Câmara Municipal da Maia, na qualidade de órgão executivo, aprove a dissolução da TECMAIA – Parque de Ciência e Tecnologia da Mala, S.A., E.E.M.;*
 - *Nos termos dos seus Estatutos, o Conselho de Administração passe a exercer as funções de Comissão Liquidatária;*
 - *Esta decisão seja remetida Assembleia Municipal para aprovação.*
- 3.9. Em finais de 2015, como forma de assegurar a continuidade do Parque de Ciência e Tecnologia da Maia, foi celebrado um protocolo que previa que as atribuições e atividade da TECMAIA fossem transferidas para a empresa Espaço Municipal, S.A-E.M, passando esta empresa a assegurar a gestão daquele espaço empresarial, o que se verificou a partir de agosto de 2016.
- 3.10. Em 30 de dezembro de 2015, a proposta de dissolução da TECMAIA foi aprovada pela CMM e pela Assembleia Municipal da Maia (AMM).
- 3.11. Em 13 de Junho de 2016, os supra identificados membros do CA, subscreveram uma proposta para que, sob o assunto "Nomeação de Comissão Liquidatária da TECMAIA - Parque de Ciência e Tecnologia da Maia, S.A., E.M.", a CMM deliberasse, aprovar a nomeação de nova Comissão Liquidatária, composta pelos membros Mário Carvalho Rodrigues (advogado), José Eduardo Azevedo (vereador) e Maria Antónia Lima (Diretora Administrativa e Financeira da TECMAIA).
- 3.12. Na sequência da dissolução do *TECMAIA- Parque de Ciência e Tecnologia da Maia, SA, E.M*, a Comissão Liquidatária, nomeada por deliberação da Assembleia Geral realizada em 21 de julho de 2016, elaborou um "Relatório de Dissolução e Proposta de Plano de Liquidação" para ser discutido e aprovado pelos acionistas.
- 3.13. Por deliberação da CMM, de 31 de outubro de 2016, e da Assembleia Municipal, de 7 de novembro de 2016, foi aprovado, e posteriormente ratificado por este último órgão, o supramencionado relatório de dissolução e plano de liquidação da TECMAIA.

- 3.14. Em 9 de dezembro de 2016 e, na sequência de ações inspetivas da Administração Tributária (AT) à TECMAIA, que apuraram dívidas fiscais de IRC e IVA, a CMM aprovou o pagamento de da quantia em causa que teve na sua base uma proposta do então Presidente da CMM D..., do Vice Presidente da CMM, B... e dos vereadores E..., C..., F..., G... e H..., que teve em conta o facto de *“o devedor originário “TECMAIA” não ter ativos nem disponibilidade para o cumprimento das suas obrigações fiscais, o que determinou a reversão da execução contra os administradores da “TECMAIA”.*
- 3.15. Em 20 de Dezembro de 2016, a CMM procedeu ao pagamento, através de cheque, da quantia global de EUR 634.782,16€, valor que se encontrava em cobrança coerciva, a correr termos no Serviço de Finanças da Maia, com os números de processos de execução fiscal 1805201601351141 e 1805201601109618.
- 3.16. Após nova ação inspetiva à TECMAIA, por parte da AT, em 2017, resultou uma liquidação adicional de IVA e juros compensatórios, relativamente aos anos de 2013 a 2016, no valor global de € 1.336.395,14€, assim como liquidação de IRC e juros compensatórios no valor de 140.282,65€, relativos ao ano de 2015, num valor total de 1 472 585,09€.
- 3.17. Em 5 de Maio e 19 de julho de 2018, o Serviço de Finanças da Maia instaurou contra a devedora originaria TECMAIA, dois processos de execução fiscal para cobrança coerciva da quantia exequenda 1 472 585,09€, correspondente às liquidações adicionais de imposto, anteriormente mencionadas.
- 3.18. A TECMAIA, através da sua Comissão Liquidatária, não se conformou com estes atos de liquidação adicional de impostos, tendo apresentado, uma reclamação graciosa contra as liquidações adicionais de IVA, referentes aos anos de 2014 e 2015, no valor de 1.210.292,49€, peticionando, a sua anulação.
- 3.19. Foi ainda apresentada outra reclamação graciosa, com enfoque na liquidação adicional de IRC, referente ao ano de 2015 e respetivos juros compensatórios, no valor de 140.282,65€, peticionando-se, também, a sua anulação.

- 3.20. Por despacho do Chefe do Serviço de Finanças da Maia de 16 de novembro de 2018 foi determinado, ao abrigo da alínea a) do n.º 1, do artigo 24.º da Lei Geral Tributaria, a preparação da reversão dos processos de execução fiscal contra os administradores da devedora originária TECMAIA, para cobrança coerciva do aludido montante global de 1.472.585,09€, o qual foi notificado a estes responsáveis – D..., B... e C..., na mesma data. Com efeito, a devedora originária TECMAIA, em resultado da dissolução, não dispunha de ativos nem disponibilidades para o cumprimento das suas obrigações fiscais.
- 3.21. Em 6 de dezembro de 2018, em reunião ordinária da CMM, e **sob proposta** da mesma data, subscrita conjuntamente pelo Presidente CMM B... e pelos vereadores I..., E..., C..., F... e G..., foi **aprovado o pagamento** das quantias em dívida.
- 3.22. Em 17 de dezembro de 2018, a deliberação camarária do pagamento das quantias em dívida, foi sujeita a deliberação da Assembleia Municipal de Maia, tendo esta deliberado no mesmo sentido.
- 3.23. Em 18 de dezembro de 2018, os (ex) membros do CA da TECMAIA – D..., B... e C... - foram notificados da citação supra referenciada sendo que, na mesma data, a CMM procedeu ao pagamento da quantia de 1 472 429,07€, através de Cheque assinado pelo agora Presidente da CMM – B....
- 3.24. Em 6 de novembro de 2018, a TECMAIA, através da sua Comissão Liquidatária, não se conformou com estes atos de liquidação adicional de impostos, tendo apresentado, uma reclamação graciosa contra as liquidações adicionais de IVA, referentes aos anos de 2014 e 2015, no valor de 1.210.292,49€, peticionando a sua anulação, a qual corre termos junto do Diretor do Órgão Periférico Regional da Autoridade Tributária e Aduaneira - Direção de Finanças do Porto.

- 3.25. E, em 7 de novembro de 2018, foi apresentada outra reclamação graciosa com enfoque na liquidação adicional de IRC, referente ao ano de 2015 e respetivos juros compensatórios, no valor de 140.282,65€, peticionando-se, também, a respetiva anulação.
- 3.26. Por despacho de 14 de fevereiro de 2019, a Chefe de Divisão da Direção de Finanças do Porto determinou o deferimento parcial da reclamação graciosa apresentada pela TECMAIA no que concerne às regularizações do IVA do artigo 24.º, n.º 5, do CIVA, no valor de 749.704€.
- 3.27. Em 15 de abril p.p, por sentença do Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto, proferida nos processos n.º 163/19.1BEPRT e n.º 177/19.1BEPRT, foi declarada a perda de mandato do 1.º Réu, B..., Presidente da Câmara Municipal da Maia, e do 2.º réu, C..., Vereador da Câmara Municipal da Maia, por estarem preenchidos os requisitos normativos de que depende a declaração da perda de mandato dos referidos eleitos, nos termos do n.º 2 do artigo 8.º da Lei n.º 27/96, de 1 de agosto, absolvendo do pedido o 3.º réu, D..., Presidente da Assembleia Municipal da Maia.

Sinteticamente, concluiu-se na supramencionada sentença que:

- O 1.º e 2.º Réus "intervieram" em procedimento administrativo para o qual se encontravam legalmente impedidos, para efeitos do disposto no n.º 2 do artigo 8.º da Lei n.º 27/96, de 01/08;
- Os 1.º e 2.º Réus, ao subscreverem a proposta de pagamento das dívidas fiscais contra si revertidas tiveram a intenção de obter para si uma vantagem patrimonial.

No que respeita ao pedido de dissolução dos órgãos autárquicos peticionado no contexto do processo n.º 177/19.1BEPRT, foi o mesmo julgado improcedente.

IV – DO DIREITO

- 4.1. A questão jurídica que se coloca prende-se com a questão de saber se a reversão fiscal operada no caso concreto, a título de responsabilidade subsidiária, contra os administradores que à data da liquidação exerciam funções na devedora originária, propostos pelo município detentor de participação na referida sociedade, os obriga ao dever de cumprimento das dívidas fiscais em causa.

Posteriormente, importa também analisar se, nesse caso, existiria suporte legal para a CMM assumir o pagamento ao fisco das quantias em dívida.

Esta questão já foi analisada, em abstrato, através do parecer jurídico n.º 9/2019-DCP, deste Tribunal².

- 4.2. A Lei Geral Tributária (LGT), no seu artigo 22.º, admite a responsabilidade subsidiária por terceiros para pagamento de dívidas tributárias quando se constata que não existem bens penhoráveis, ou há insuficiência dos mesmos, do devedor principal e dos responsáveis solidários. Dispõe também o artigo 24.º da mesma Lei que são responsáveis *“os administradores, diretores e gerentes e outras pessoas que exerçam, ainda que somente de facto, funções de administração ou gestão em pessoas coletivas e entes fiscalmente equiparadas...”*

No caso *subjudice*, aquando dos atos tributários de liquidação dos impostos que deram origem às dívidas tributárias do devedor originário, já tinha ocorrido a dissolução da sociedade e já não existiam bens para satisfazer o respetivo pagamento, não sendo, desse modo, possível utilizar o mecanismo da penhora previsto no artigo 23.º n.º 3 da LGT. E, foi nessa sequência que o Chefe de Repartição de Finanças determinou a reversão fiscal para os administradores da TECMAIA dos montantes liquidados a título de IVA e de IRC tendo disso sido notificados pela Direção de Finanças da Maia.

- 4.3. Do mesmo preceito decorre ainda que a Administração Fiscal só pode recorrer à figura da reversão se o elemento subjetivo da infração – culpa – estiver presente.

Significa que deverá ser demonstrado a culpa:

- *“a) Pelas dívidas tributárias cujo facto constitutivo se tenha verificado no período de exercício do seu cargo ou cujo prazo legal de pagamento ou entrega tenha terminado depois deste, quando, em qualquer dos casos, tiver sido **por culpa sua** que o património da pessoa colectiva ou ente fiscalmente equiparado se tornou insuficiente para a sua satisfação;*
- *b) Pelas dívidas tributárias cujo prazo legal de pagamento ou entrega tenha terminado no período do exercício do seu cargo, **quando não provem** que não lhes foi imputável a falta de pagamento”.* Neste caso inverte-se o ónus da prova.

² Anexo I ao presente relatório.

- 4.4. Tendo ocorrido a reversão fiscal, contra os responsáveis que à data da liquidação exerciam funções na devedora originária, propostos pelo município detentor de participação na referida sociedade, estes responsáveis poderiam, nos termos legais, ter-se oposto à execução nos termos do artigo 204.º do CPPT³, e obter a suspensão do processo fiscal⁴. Esta constatação tem também suporte em jurisprudência sedimentada do STA no sentido de que o meio adequado para obstar à execução fiscal é deduzir oposição à reversão fiscal.⁵
- 4.5. Todavia, não o fizeram, tendo-se optado pela reclamação graciosa e impugnação judicial e recorrido ao pagamento da dívida através do orçamento da CMM.
- 4.6. É contraditório que tendo aceite, como boa, a figura da reversão fiscal, venham, *a posteriori*, argumentar que a responsabilidade pelo pagamento é da Câmara Municipal da Maia.

- 4.7. E são estes pagamentos pela CMM que se encontram no cerne da denúncia em análise.

No parecer da sociedade de Advogados que suportou a deliberação Camarária pode ler-se o seguinte *“a nomeação do Conselho de Administração (CA) da TECMAIA é da inteira responsabilidade da CMM, que indigitou os seus membros com vista à representação daquele órgão. É precisamente por esta razão que o CA da TECMAIA é integrado pelo Presidente e Vice-Presidente e outro vereador da CMM, funções que acumularam com o poder local, sem qualquer ganho ou benefício direto ou indireto (...)”*

Assim, pelas razões afirmadas, o CA exerceu as suas funções em representação e no interesse da CMM.

Ao ser promovida a reversão da execução contra o responsável subsidiário, nos termos e para os efeitos do artigo 23.º da LGT, os efeitos da responsabilidade subsidiária terão de se repercutir na esfera jurídica da entidade que passou o mandato para os eleitos locais exercerem a sua função de representação junto da participada TECMAIA.”

- 4.8. Discordamos desta argumentação porquanto:

- Não foi a CMM que foi nomeada como administradora da TECMAIA;

³ Desde que prestada garantia.

⁴ Nos termos do artigo 212.º e 216.º “a contrario” do Código de Procedimento e de Processo Tributário (CPPT).

⁵ Ac. STA n.º 802/2016, 2.ª S e Ac. STA 344/2016, 2.ª S. ver transcrições na parte do contraditório.

- Ainda que o tivesse sido e, nessa qualidade, tivesse procedido à nomeação das pessoas em causa – pessoas singulares – para exercerem o cargo de administrador, o exercício dessas funções seria sempre em nome próprio e não em representação da Câmara.
- Por último, mesmo que assim não fosse, o Município da Maia nunca responderia exclusivamente pelo pagamento das dívidas fiscais em causa.

Corroboram este entendimento:

- a) O artigo 26.º n.º 2 da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, uma vez que os órgãos de gestão ou de administração das empresas locais são designados pela assembleia geral da empresa local e não pela CM, não representando nenhum órgão do município. Foi efetivamente o que sucedeu na situação em análise, uma vez que, por deliberação da CMM de 20.03.2012, foram indicados pela autarquia os nomes de D..., B... e C... para integrarem o Conselho de Administração da TECMAIA, mas foi por **deliberação da TECMAIA, tomada em Assembleia Geral de 28.03.2012, que estes eleitos locais foram nomeados administradores da mesma.**
- b) A circunstância de o órgão executivo da entidade pública participante apenas designar o representante desta na assembleia geral da respetiva empresa local. Assim, a representação do município é feita na Assembleia Geral dos acionistas pelo representante designado pelo órgão executivo do município.
- c) Os gestores exercem funções de representação da sociedade e como tal são responsáveis civil, penal e financeiramente responsáveis pelos seus atos.
- d) Ainda que o município tenha sido sócio da extinta devedora originária, a sua responsabilidade enquanto acionista é limitada, apenas podendo vir a ser demandado nas situações previstas no Código das Sociedades Comerciais e na Lei Geral Tributária.

Podemos assim concluir que:

- A nomeação dos administradores da TECMAIA, não é da competência da CMM;
- Os administradores exerceram funções em nome da TECMAIA e não em representação da Câmara, que é apenas um dos acionistas;
- Ainda que assim não fosse, sendo a CMM apenas um dos acionistas, nunca lhe competiria assumir a totalidade das dívidas fiscais.

No mesmo sentido pronunciou-se o Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto no presente processo⁶.

Em suma, podemos concluir que não existe previsão legal no Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais (RJAEL), no Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI), nem no Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL) que fundamente a assunção pelo município das dívidas fiscais, da dissolvida TECMAIA, revertidas fiscalmente para os seus administradores a título de responsabilidade subsidiária.

V – IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

5.1. Dos Eventuais Ilícitos Financeiros e dos Valores em causa

5.1.1. Os factos atrás evidenciados poderão configurar a prática dos seguintes ilícitos financeiros:

- A autorização da despesa, com vista ao pagamento (indevido), relativo a dívidas fiscais da dissolvida TECMAIA, montante revertido para os então administradores, indicia a violação do disposto no artigo 24.º da Lei Geral Tributária e a alínea d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL, sendo suscetível de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto no n.º 1, b) do artigo 65.º da LOPTC.
- A realização da despesa consubstanciada no pagamento indevido da dívida tributária da dissolvida TECMAIA, configuram uma eventual infração de natureza reintegratória, nos termos do n.º 1 e 4, do artigo 59.º da LOPTC.

5.1.2. Os montantes em dívida são os seguintes:

- a) O montante de €656.222,32⁷, relativa ao pagamento de IRC (exercício de 2015) e IVA adicional relativo ao ano de 2012.

⁶ Que ainda não transitou em julgado na sua totalidade.

⁷ O valor do pagamento, através de cheque, foi de €634.782,16.

- b) A dívida fiscal relativa a IRC 2015, no valor de 136 189,95, bem como o IVA adicional de €1.336 395,14, no valor total de €1.472.585,09.
- c) Ao valor global de €2.128 807,41, deverá ser deduzido o valor de €794.704,47, em virtude do deferimento de reclamação graciosa apresentada pela TECMAIA no que concerne às regularizações do IVA e outros valores que ainda venham a ser deferidos em sede de outra reclamação graciosa.
- De salientar que, já após o exercício do contraditório, foi remetido ao TdC, em 31.10.2019, cópia da sentença judicial que vem também julgar procedente uma das ações, anulando as liquidações e juros compensatórios no valor de €146.219,30.

5.2. Responsáveis financeiros

- 5.2.1. Considerando tratar-se de dois pagamentos indevidos feitos por deliberação da CMM e também aprovada na AMM, a qual acarretou danos particularmente elevados à Câmara Municipal, importa agora analisar sobre quem recai a responsabilidade dos atos de autorização da despesa e da realização da despesa.
- 5.2.2. Dispõe o artigo 61.º e 67.º n.º 3 que no âmbito da responsabilidade reintegratória e sancionatória *“a responsabilidade recai sobre o agente ou agentes da ação”* e acrescentam os números 3 e 4 do mesmo preceito que *“a responsabilidade financeira recai também nos gerentes, dirigentes ou membros dos órgãos de gestão administrativa e financeira ou equiparados e exatores dos serviços, organismos e outras entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas”*.
- 5.2.3. Sendo a Câmara Municipal o órgão executivo a quem está atribuída a competência⁸, para autorizar pagamentos deste valor, serão os intervenientes quer na proposta quer na deliberação do pagamento os responsáveis financeiros. Serão também responsáveis os assinantes da ordem de pagamento e do cheque.
- 5.2.4. De salientar que não obstante estes pagamentos terem também sido objeto de deliberação da AMM, entendemos que não está dentro das competências deste órgão

⁸ Obviamente que se tratando de um pagamento indevido nenhuma entidade teria competência.

a autorização de pagamento por parte do orçamento da CM e nem vemos que a alínea invocada possa servir de suporte para tal⁹. Daí que a deliberação da AMM não carreu nenhum elemento importante para o processo decisório de autorização e pagamento das verbas em análise.

Assim:

a) A proposta de pagamento dos €656.222,32 foi subscrita¹⁰ pelo:

- então Presidente da CMM, D...;
- então Vice-Presidente da Câmara, B... e
- dos vereadores E..., C..., F..., G... e H....

Tal proposta foi votada em reunião camarária que contou com a presença e sentido de voto dos seguintes membros¹¹:

- D..., não participou na votação deste ponto;
- B..., não participou na votação deste ponto;
- J..., voto favorável;
- E..., voto favorável;
- K..., voto favorável;
- C..., não participou na votação deste ponto;
- F..., voto favorável;
- L..., voto favorável;
- G..., voto favorável;
- M..., abstenção;
- H..., voto favorável;

⁹ Invocam a alínea n) do artigo 25.º da Lei n.º 75/2013, de 2013, de 12 de setembro, mas o pagamento já nada tem a ver com a matéria aqui versada.

¹⁰ Anexo II do presente relatório.

¹¹ Anexo II do presente relatório.

São ainda responsáveis por terem assinado a ordem de pagamento e o cheque¹², para além do D..., na qualidade de Presidente da Câmara Municipal:

- N..., que assinou a ordem de pagamento;
- O..., técnica municipal que assinou a ordem de pagamento;
- P..., na qualidade de tesoureiro que assinou o cheque em conjunto com o Senhor Presidente da CMM.

b) A despesa no valor de €1 472585,09 foi aprovada em reunião ordinária da CMM, de 6 de dezembro de 2018, **sob proposta** da mesma data, subscrita conjuntamente pelos seguintes membros¹³:

- B...;
- I...;
- E...;
- C...;
- F...;
- G....

Tal proposta foi votada em reunião camarária que contou com a presença e sentido de voto dos seguintes membros¹⁴:

- **I... (voto favorável);**
- Q... (voto contra, com declaração de voto de vencido);
- R... (voto contra, com declaração de voto de vencido);
- **S... (voto a favor);**
- T... (voto contra, com declaração de voto de vencido);
- **U... (voto a favor);**

¹² Anexo II do presente relatório.

¹³ Anexo III do presente relatório.

¹⁴ Anexo III do presente relatório.

- V... (voto contra, com declaração de voto de vencido);
- **F... (voto a favor);**
- W... (voto contra, com declaração de voto de vencido);
- **H... (voto a favor);**
- **X... (voto a favor).**

Pela ordem de pagamento e assinatura do cheque são ainda responsáveis¹⁵, para além do então Presidente da Câmara (B):

- N... que, na qualidade de Diretora do Departamento Financeiro e do Património, assinou a ordem de pagamento;
- O... que, na qualidade de técnica municipal, assinou a ordem de pagamento;
- Y... que, na qualidade de tesoureira, assinou o cheque conjuntamente com o senhor Presidente da Câmara.

No tocante aos atos de autorização e realização de despesa relativamente aos dois montantes em causa, importa salientar que, não obstante alguns dos subscritores das duas propostas não terem estado presentes na reunião camarária que a aprovou tal não os ilibava da responsabilidade financeira, uma vez que ao prepararem e subscreverem a proposta, participaram nos atos constitutivos do processo que conduziram à deliberação camarária¹⁶ (ilegal), que prejudicou o orçamento camarário, ainda mais com uma proposta que favorecia alguns dos intervenientes. Em termos de responsabilidade financeira são relevantes os atos constitutivos do procedimento que conduziram à deliberação camarária.

Ou seja, quem elaborou a proposta e a levou ao órgão deliberativo para ser votada é também financeiramente responsável. Por outro lado, os membros camarários conhecendo a lei, sabiam que, conforme dispõe o n.º 6 do artigo 55º do Regime Jurídico das Autarquias Locais *“não poderiam estar presentes no momento da discussão nem da votação os membros do órgão que se encontrem ou se considerem impedidos.”* E, consideram-se impedidos os titulares de órgãos da Administração Pública e os respetivos agentes, bem como quaisquer

¹⁵ Anexo III do presente relatório.

¹⁶ Nos termos do artigo 59.º do Regime Jurídico das autarquias Locais trata-se de um ato nulo.

outras entidades que, independentemente da sua natureza, se encontrem no exercício de poderes públicos:

“a) Quando nele tenham interesse, por si, como representantes ou como gestores de negócios de outra pessoa”.

Daí que se tenham feito substituir, ou não tenham participado na aprovação do pagamento, mas ao assinarem a proposta contribuíram para esse momento.

Os membros que estiveram presentes na reunião camarária, votaram contra e registaram em ata o voto de vencido, não são responsáveis financeiramente, tal como dispõe o n.º 3 do artigo 58.º do mesmo diploma.

VI – ANÁLISE do CONTRADITÓRIO

O relato foi remetido para contraditório em 04.09.2019, por correio registado e capeado por ofício para cada um dos visados.

Todos os visados contraditaram o relato, enviando ao TdC as respetivas respostas dentro do prazo fixado¹⁷, cuja análise consta no presente relatório.

Análise das respostas

6.1. D...¹⁸, B...¹⁹ e C...²⁰ – Encontram-se indiciados por infração financeira sancionatória e/ou reintegratória.

1.º argumento

¹⁷ Anexo IV do presente relatório. Saliente-se que não houve resposta ao contraditório institucional por se tratar da mesma questão que o atual PCMM contraditou, a nível pessoal.

¹⁸ Volume III, fls. 545 a 559.

¹⁹ Volume III, fls. 480 a 493.

²⁰ Volume III, fls. 454 a 479.

Referem os visados que “*O projecto de decisão em análise louva-se primordialmente em factos contidos na sentença proferida pelo Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto no processo n.º 163/19.1BEPRT (ao qual foi apensado o processo n.º 177/19.1BEPRT).*”

Note-se, inter alia, que o ponto 3.27 dos “factos” assume como certa a sorte da acção judicial acima enunciada, partindo do pressuposto que a perda de mandato do Presidente e de um Vereador da Câmara Municipal da Maia é um facto provado e assente e que, por conseguinte, se teria consolidado na ordem jurídica.

*E aqui se inicia um caminho de raciocínio errado, que irá contaminar as conclusões e propostas no dito projeto de decisão....**a decisão que determinou a perda de mandato não transitou em julgado, tendo inclusivamente o recurso um efeito suspensivo, nos termos definidos no Código de Processo nos Tribunais Administrativos...**”*

Nossa posição

- A posição assumida no relato, submetido a contraditório, assenta em argumentos de diversa ordem, suportados sempre na legislação aplicável à matéria em causa, (ponto 4.1 a 4.9) sendo, por isso, normal que argumentos idênticos também constem da sentença proferida pelo TAF Porto. A argumentação teve na sua base também parecer jurídico produzido no TdC (será acrescentada a referência do parecer jurídico no ponto 4.1 do relatório).
- Mas, ainda que assim não fosse, o TdC é livre de se rever na bondade de argumentos quer eles decorram de doutrina, textos, legislação anotada, sentenças e outros.
- Relativamente ao facto de a sentença ainda não ter, numa parte, transitado em julgado, não tem qualquer consequência para o andamento do processo de efetivação de responsabilidade financeira uma vez que estão em causa responsabilidades diferentes que não se condicionam uma à outra. O TdC não se imiscui noutra tipo de responsabilidade para a qual não tem competência, nem tem que ter qualquer posição sobre o assunto da perda do mandato. Assim, e considerando estarem reunidos os requisitos previstos nos artigos 59.º n.º 5 e ou 65.º d), não tem que aguardar o trânsito em julgado da referida sentença para poder prosseguir o processo de efetivação de responsabilidade financeira.

Assim este argumento não altera o texto do relatório.

2.º argumento

“E se as Reclamações e Impugnações apresentadas contra os actos de liquidação de IVA e IRC forem julgadas procedentes in totum pela AT ou pelos tribunais, como se justificará a tal “vantagem patrimonial” serviria de fundamento para a declaração de perda de mandato²¹?”

Mais, e descendo ao caso em concreto, como se justificaria a condenação numa responsabilidade reintegratória ou até sancionatória?”.

Nossa posição

Mais uma vez existe confusão de raciocínio sobre a responsabilidade financeira e outros tipos de responsabilidade, a que parece acrescer alguma incompreensão das razões que sustentam a efetivação deste tipo de responsabilidade no presente relatório. A responsabilidade financeira advém de ter sido autorizada e realizada uma despesa que o TdC considera ilegal, reunidos os requisitos previstos nos artigos 59.º n.º 4 e 65.º alínea d), uma vez que não se tratava de uma dívida camarária e, portanto, não podia ser paga através do respetivo orçamento.

O facto de ter havido reclamações gratuitas, existindo já uma revogação parcial no valor de 749.704,00 € foi tido em conta no relatório com a consequência refletida na alínea c) do ponto 5.1.2

Refira-se que, já após a análise do contraditório, em 31.10.2019, B..., na qualidade de Presidente da Câmara Municipal da Maia, remeteu ao TdC cópia da sentença judicial de 14 de outubro último, que julgou também procedente a impugnação judicial referente às liquidações adicionais de IVA e juros compensatórios, referentes aos períodos de tributação de 2012 e 2013, no valor global de €146 219,30.

No caso de todas as ações virem a ser julgadas procedentes existem mecanismos legais que podem ser acionados, designadamente o instituto do direito de regresso.

Se, eventualmente, até final deste processo todas as impugnações judiciais forem julgadas procedentes, poderá deixar de existir responsabilidade reintegratória, continuando a existir a responsabilidade sancionatória.

Conclusão: este argumento não altera o texto do relatório.

²¹ Ainda por alusão à sentença do TAF do Porto, não transitada em julgado, mencionada no relatório de decisão.

3.º argumento – “Do erro de raciocínio quanto ao mecanismo do artigo 216º do CPPT”

Argumenta o visado que no caso em apreço *“e no que respeita à ilegalidade do imposto (justamente o que está em causa nas impugnações/reclamações dos actos de liquidação) o artigo 204º, n.º 1, alínea h) do CPPT é claro ao dizer que só se pode deduzir oposição quando a lei não assegure meio judicial de impugnação ou recurso. Ora, nestes casos assegura, e como tal, não é legítimo ao contribuinte reagir contra a liquidação do IVA e IRC por meio da oposição à execução, quando a montante a lei lhe faculta como meios de reação a impugnação e a reclamação.”*

Quem incorre em erro é precisamente o visado uma vez que o relatório não se refere à figura da oposição no âmbito da ilegalidade do imposto²² mas sim no âmbito da reversão fiscal²³.

Com efeito, se os visados entenderam que a responsabilidade das dívidas fiscais era da CMM e não dos revertidos, então deviam ter-se oposto à reversão fiscal com base no artigo 204.º b) ou i) do Código do Procedimento e Processo Tributário (CPPT), e aí teriam obtido a suspensão, nos termos do artigo 212.º e 216 n.º 1.º, do CPPT, *à contrario*. Ao optarem por não o fazer, anuíram que a responsabilidade da dívida, a existir, era dos revertidos, por isso é incompreensível que venham, posteriormente, defender que a responsabilidade da dívida é da CMM e efetuar o pagamento através do orçamento camarário.

E este argumento não advém apenas da sentença referida, uma vez que a este respeito existe jurisprudência firmada do Supremo Tribunal Administrativo (STA), no sentido de que o meio adequado para reagir contra o despacho de reversão fiscal é a oposição à execução fiscal e não a impugnação judicial.

Como se refere no Acórdão do STA n.º. 802/2016 de 14.09.2016, 2.ª S:

“I- O responsável subsidiário pode impugnar a liquidação do imposto cuja responsabilidade lhe é atribuída e/ou opor-se à execução que contra ele reverteu, mas não pode fazê-lo indiferentemente por um ou outro meio consoante o que mais lhe convier, pois a cada direito corresponde o meio processual adequado para o fazer valer em juízo.

II – O meio processual adequado para reagir contra o despacho de reversão fiscal é a oposição à execução fiscal e não a impugnação judicial”.

²² E aí estaria correto o defendido pelo visado.

²³ Aliás essa possibilidade consta do ofício da AT na citação pessoal que lhes foi efetuada.

Na mesma linha o Acórdão 344/2016, 2.^a S:

“É o processo de oposição à execução fiscal e não o de impugnação judicial ou os meios de impugnação gratuitos previstos para o procedimento tributário, o meio processual adequado para o executado discutir em juízo a legalidade do ato de reversão da execução fiscal contra o responsável subsidiário.”

Conclusão: Mantém-se o argumento no relatório, mas clarifica - se a redação do ponto 4.4 a 4.6.

4.º argumento – Da Legitimidade para Pagar os impostos à luz do artigo 24.º LGT

Neste argumento invocam-se de novo os argumentos que constam do parecer jurídico que a CMM solicitou a uma sociedade de advogados, o qual já foi sobejamente rebatido, por assentar no errado pressuposto de que os administradores da TECMAIA foram mandatados pela CMM, quando a legislação é clara ao preceituar que os administradores são nomeados pela AG da empresa em causa, representando todos os acionistas. A este respeito vidé o ponto 4.8 do relatório que mantemos na íntegra.

Quanto ao argumento relativo ao facto de considerar *que “o Município da Maia, enquanto titular de 51% do capital social do TECMAIA tem obrigações de reposição de equilíbrio financeiro e reposição dos prejuízos nos termos do artigo 40º nº 2 da Lei 50/2012, à data em vigor.*

E o valor que já foi pago cabe dentro da responsabilidade que lhe é imposta pelo regime do sector empresarial local,” e “ isto é, em alternativa à circunstância da Câmara Municipal transferir para o TECMAIA o montante acima referido, para que aquela cumprisse as suas obrigações fiscais, optou a autarquia por utilizar o mesmíssimo valor para cumprir responsabilidades do TECMAIA e que para os administradores foram revertidos”, dir-se-á que estes argumentos poderão, se assim se entender, ser apreciados no âmbito da graduação da culpa, nos termos do artigo 64.º da LOPTC.

Mantém-se o texto no do relatório.

5.º argumento – Da Aplicação do artigo 147.º n.º 2 do Código das Sociedades Comerciais

Dispõe o artigo acima referido, sob a epígrafe *“Partilha imediata”*:

1 - Sem prejuízo do disposto no artigo 148.º, se, à data da dissolução, a sociedade não tiver dívidas, podem os sócios proceder imediatamente à partilha dos haveres sociais, pela forma prescrita no artigo 156.º

2 - As dívidas de natureza fiscal ainda não exigíveis à data da dissolução não obstam à partilha nos termos do número anterior, mas por essas dívidas ficam ilimitada e solidariamente responsáveis todos os sócios, embora reservem, por qualquer forma, as importâncias que estimarem para o seu pagamento.”

Este preceito só tem aplicabilidade numa fase anterior à reversão fiscal²⁴, podendo fundamentar a oposição à mesma. A partir do momento da reversão fiscal sem que nada tenha sido feito e, não tendo os ex-administradores deduzido oposição, a responsabilidade é dos revertidos. Entendemos assim que este argumento poderá ser tido em conta para e no momento de apreciação da culpa, mas não é suficiente para afastar a responsabilidade financeira de quem autorizou e pagou os montantes indevidos através do orçamento da Câmara.

Acresce acentuar que a CMM era apenas um dos sócios da TECMAIA, e o preceito acima referido é claro ao estipular que *“por essas dívidas ficam ilimitada e solidariamente responsáveis todos os sócios”*.

6.º argumento – Vários

- Os visados invocam que “não existiu culpa”.

Nos termos do artigo 64.º da LOPTC, o Tribunal de Contas avalia o grau de culpa de harmonia com as circunstâncias do caso:

- ✓ As competências do cargo ou a índole das principais funções de cada responsável;
- ✓ O volume e fundos movimentados;
- ✓ O montante material da lesão dos dinheiros ou valores públicos;
- ✓ O grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal;
- ✓ e os meios humanos e materiais existentes no serviço, organismo ou entidade sujeitos à sua jurisdição.

²⁴ E nessa fase podiam, eventualmente, tê-lo aplicado.

A culpa dever ser apreciada em concreto, tendo em conta o padrão de um responsável financeiro diligente e prudente na gestão e afetação dos dinheiros públicos²⁵.

Todavia, embora anteriores à alteração do artigo 61.º n.º 2 da LOPTC²⁶, é importante salientar a jurisprudência firmada da 3.ª secção do TdC, relativa à relevância de pareceres e informações no quadro de processos decisórios de órgãos executivos municipais²⁷.

Assim, pode ler-se na Sentença n.º 5/2010 citada em p.p que, “(...) como é jurisprudência uniforme do Plenário da 3.ª Secção, quem repousa na passividade ou nas informações dos Técnicos para se justificar de decisões ilegais esquece que a boa gestão dos dinheiros públicos não se compatibiliza com argumentários de impreparação técnica para o exercício de tais funções. No caso em análise, os Demandados só se confrontaram com questões como a dos autos porque, livremente se decidiram a concorrer, em eleições, a cargos autárquicos. Sublinhe-se que não são os Serviços que estão a ser julgados, mas os responsáveis financeiros que, livremente, se abalançaram a cargos de gestão autárquica. A impreparação dos responsáveis pela gestão e administração pública não pode nem deve ser argumento excludente da responsabilidade das suas decisões ...”.

- O outro argumento prende-se com a alteração do artigo 61.º, n.º 2 da LOPTC, através da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro²⁸ que veio prever para os titulares dos órgãos executivos das autarquias as mesmas condições e termos de responsabilização que já se encontravam previstos para os membros do Governo “a responsabilidade prevista no número anterior recai sobre os membros do Governo e os titulares dos órgãos executivos das autarquias, nos termos e condições fixadas para a responsabilidade civil e criminal nos n.ºs 1 e 3 do artigo 36.º do Decreto n.º 22257, 25 de fevereiro de 1933”.

De acordo com a argumentação dos eventuais responsáveis, o facto de terem recorrido a um parecer jurídico de uma sociedade de advogados e terem atuado de acordo com o mesmo, ilibá-los-ia de responsabilidade financeira, uma vez que consideram que ouviram “a estação competente” prevista no artigo acima referido.

²⁵ A título de exemplo, Ac. 02/2006 da 3.ª S do TdC;

²⁶ Nova redação introduzida pelo artigo 248.º da Lei 42/2016 de 28 de dezembro.

²⁷ Ilustrada nas Sentenças n.ºs 5/2010, de 30.04 (proferida no proc. n.º 8-JFR/2009), 4/2010, de 31.03 (proferida no proc. n.º 2 JC/2009 – 3.ª Secção), 3/2010, de 19.03 (proferida no proc. n.º 10-JRF/2009) e Ac. da 3.ª Secção n.º 1/2010, de 21.01.2010 (proferido no RO n.º 9-JFR/2009, no âmbito do proc. n.º 4-JFR/2008).

²⁸ Lei do Orçamento para 2017.

Também neste ponto não têm razão os aqui visados. A noção de “*estação competente*” conceito de 1933²⁹, tem que ser objeto de interpretação atualista.

A responsabilidade financeira, embora autónoma tem pontos de contacto com a responsabilidade civil (no caso da reintegratória) e com a responsabilidade criminal (no caso da sancionatória).

Importa também referir que no âmbito da responsabilidade sancionatória são aplicáveis as regras contidas nos artigos 61.º e 62.º previstos na LOPTC no âmbito da responsabilidade reintegratória.

Da conjugação do artigo 61.º n.º 2³⁰ com o n.º 1 do artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 22251 de 1933, resulta que o legislador considera censurável a conduta dos membros do governo e dos titulares dos órgãos autárquicos se:

- ✓ Não ouvirem as estações competentes; ou
- ✓ Tendo ouvido as estações competentes, tenham sido esclarecidos pelos mesmos, em conformidade com a lei, mas tenham optado por solução diferente.

A noção de “*estação competente*” tem de ser entendida no sentido de ter sido formulado um pedido de esclarecimento ao serviço concretamente competente da entidade pública em causa³¹. Ora, neste caso, existe um parecer jurídico de uma sociedade de advogados, independente da orgânica da CMM. Assim, o parecer jurídico de uma sociedade de advogados não pode, a nosso ver, ser considerada “*estação competente*” para efeitos de desresponsabilização financeira.

Mantém-se o texto do projeto do relatório.

Quanto à afirmação que consta em último lugar, relativa à ausência de declaração de voto por parte dos vereadores que votaram contra, refira-se que na documentação remetida a este Tribunal, cópia da queixa crime remetida ao DIAP do Porto, da reunião municipal que teve lugar, no dia 7 de janeiro de 2019, consta cópia da ata em que foi aprovada a ata de 6 de dezembro de 2018, ponto 25³², onde se escreve “*Aprovadas as atas por maioria, em*

²⁹ Desatualizado da realidade presente.

³⁰ Aplicável aos dois tipos de responsabilidade por força da remissão do artigo 67.º n.º 3 da LOPTC.

³¹ No mesmo sentido Paulo Costa, “*o regresso ao futuro da responsabilidade financeira*” estudo publicado na Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal, X (2), abril de 2018, pp. 33-65.

³² Anexo V do presente relatório.

consequência...sendo proposta a inclusão de uma declaração de voto de vencido da coligação “Um Novo Começo”.

Assim mantemos o texto no projeto do relatório.

- 6.2. F...³³, H...³⁴ e U...³⁵, I...³⁶, S...³⁷ e X...³⁸ remeteram resposta com conteúdo idêntico, invocando de um modo um pouco diferente os mesmos argumentos dos responsáveis analisados no ponto 6.1

Estes eleitos, estão indiciados por infração financeira sancionatória, pontos 5. 2.4 al. a) e/ou b).

A defesa em sede de contraditório assenta em dois argumentos:

- a) *“os comportamentos adoptados e a forma como foi instruído todo o procedimento que desembocou na aprovação das deliberações municipais de 9 de dezembro de 2016 e de 6 de dezembro de 2018, foram de um total respeito e cumprimento pelo dever de zelo e diligência que nos é exigido, enquanto “guardiães” do erário público.” “...as deliberações foram precedidas de toda a análise técnica-jurídica, em quem de boa fé confiámos...”, e ““O especial dever de cuidado, ...com a diligência de um “bonus pater familiae administrativo...”*

Quanto ao especial **cuidado e diligência do *bonus pater familiae***, realce-se que é também jurisprudência assente que ao administrador da “coisa pública” se exige muito mais do que a exigência comum do homem médio, assentando na exigência de um profissional adequado ao cargo. Trata-se de uma bitola mais exigente, requerendo conhecimentos e esforço acrescido.

³³ Volume III, fls. 496 a 513.

³⁴ Volume III, fls. 525 a 531.

³⁵ Volume II, fls. 259 a 267.

³⁶ Volume III, fls. 560 a 568.

³⁷ Volume II, fls. 269 a 276.

³⁸ Volume III, fls. 515 a 523.

- b) A desresponsabilização por existir um parecer jurídico de uma sociedade de advogados, na sua ótica “*estação competente*”, já foi analisado no ponto 6.1 do contraditório³⁹ para o qual remetemos.
- c) A inexistência de culpa - De facto, a responsabilidade sancionatória depende de o agente ter agido com culpa — na modalidade de dolo ou negligência — na realização do ilícito (típico) financeiro, cf. resulta das disposições legais indicadas pelos responsáveis. A este respeito, remete-se para o ponto 6.1., 6.º argumento⁴⁰ acima analisado.

À responsabilidade sancionatória aplica-se subsidiariamente a legislação penal. E, na doutrina penal, é habitual estabelecer uma distinção entre causas de exclusão de ilicitude e causas de exclusão de culpa. As primeiras são circunstâncias que afastam a ilicitude do facto, já as segundas, sendo irrelevantes para excluir a ilicitude de um facto típico, impedem a censura do agente que o praticou.

Mantemos assim a indicição de responsabilidade financeira sancionatória.

- 6.3. G...⁴¹, indiciada no relatório por infração sancionatória, conforme ponto 5.2.4 al. a) e b) deste projeto, remeteu o seu contraditório.

1.º argumento – *“os cargos de administração nas empresas locais são exercidos em representação e no interesse da Câmara Municipal, sendo exercidos por inerência dos cargos que exercem no executivo municipal.”*

Não refere a indiciada qual a base legal em que assenta esta afirmação, nem poderia invocá-la uma vez que não existe. A este propósito o projeto do relatório invoca toda a argumentação legal em que assentou os argumentos contrários (ponto 4.9), os quais se mantêm.

³⁹ Segundo “bullet” do 6.º argumento.

⁴⁰ Primeiro “bullet”.

⁴¹ Volume III, fls. 503 a 533.

2.º Argumento – aplicabilidade do artigo 147.º do CSC – Remete-se para a resposta dada no ponto 6.1. – 5.º argumento.

3.º Argumento – a exponente afirma que como não participou na votação do pagamento em causa, mas tão somente na proposta, nunca poderia ser responsabilizada financeiramente.

A este respeito como se escreve no ponto 5.2.4, al. b), último parágrafo, do projeto do relatório não tem razão a exponente. A proposta faz parte do processo deliberativo, sendo que no caso concreto foi votada e aprovada a proposta para ser levada a processo deliberativo em reunião extraordinária da CMM. Ao votar favoravelmente a proposta seria praticamente certa a sua aprovação até pela composição partidária do órgão deliberativo. Mais, se assim não fosse, concluiríamos que não seriam responsáveis os principais visados e interessados na deliberação, a saber os ex- administradores da TECMAIA⁴², sendo responsáveis outros que, influenciados pela apresentação dos argumentos, votaram a favor da proposta, o que violaria, em particular, os princípios da justiça e equidade.

Assim, a indiciada incorre num erro quando se pergunta *“como poderia ser indiciada por uma deliberação em que não participou?”*. A pergunta obviamente é falaciosa uma vez que o procedimento se iniciou precisamente com a proposta subscrita também por si e apresentada para deliberação.

Assim mantém-se a eventual imputação de responsabilidade sancionatória à indiciada.

6.4. E...⁴³

Invoca, na mesma linha dos anteriores, os seguintes argumentos:

- o artigo 147.º do CSC, argumento já analisado no ponto 6.1.⁴⁴, análise para que remetemos.
- O facto de apenas ter participado na subscrição da proposta e não na deliberação da mesma, argumento já respondido à exponente G... e para a qual se remete.
- O facto também invocado pela anterior indiciada que não se indicou a alínea do ponto 2.3.4.2 do POCAL que foi violada.

⁴² Considerados impedidos de votar nos termos do n.º 6 do artigo 55.º da Lei 75/2013, de 12 de setembro (RJAL).

⁴³ Volume III, fls. 574 a 581.

⁴⁴ V argumento.

A este propósito refira-se que, conhecendo os visados muito bem o POCAL, saberiam que no relatório se refere a alínea d) desse ponto *“As despesas só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, para além de serem legais, estiverem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso, respectivamente;”*

Acresce que, no mapa das infrações financeiras, o qual faz parte integrante do projeto do relatório, se refere a alínea em causa.

De qualquer modo vamos acrescentar a alínea também no projeto do relatório.

- Quanto ao argumento da culpa já foi analisado a propósito dos anteriores respondentes para o qual se remete.

Num quarto argumento a visada como não tem argumentos jurídicos sólidos para invocar, desenvolve considerandos sobre o que considera o bom senso.

Sem perdermos tempo com este tipo de argumentação que nada acrescenta, apenas diremos que o TdC desenvolve a sua atividade, balizado pelo princípio da legalidade, não importando à decisão “o bom senso” ditado pela visada e que não encontra acolhimento na legislação aplicável.

6.5. J...⁴⁵

(indiciado por infração financeira sancionatória – ponto 5.2.4 a))

O visado vem defender-se invocando que só votou favoravelmente porque mal informado, julgava que o que estava em causa era defender o interesse camarário *“o executivo da CMM (à data), D..., não apresentou os assuntos a tratar na reunião extraordinária de 09/12/2016, de forma expressa e específica no que concerne à reversão da TECMAIA, sendo que o meu voto foi no sentido e alcance do interesse do Município e não no interesse pessoal dos revertidos, pese o facto de só agora o entender pela diversidade de informação que veio a público ...Nunca em circunstância alguma daria quitação para os revertidos obterem vantagem no pagamento de gestão danosa ...”*

Junta vários documentos para provar que a sua presença em todas as reuniões camarárias teve por objetivo defender o interesse da CMM, e demonstrar que nessa reunião foram

⁴⁵ Volume I, fls. 143 a 207.

discutidos outros assuntos muito importantes, tendo o relativo ao pagamento da dívida sido pouco esclarecido.

Estes factos serão relevantes para a apreciação da culpa. Em conformidade com o n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, a 2ª Secção pode relevar a responsabilidade por *“infração financeira apenas passível de multa, quando:*

a) se evidenciar suficientemente que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência”.

6.6. K...⁴⁶

(indiciado de infração financeira sancionatória – ponto 5.2.4, al. a).

Para além de argumentos técnicos já contraditados no ponto 6.1.1, acrescenta:

- Que só tinha por base de análise o parecer jurídico de um reputado fiscalista, que conclui claramente pela solução votada, análise que deu como boa, uma vez que não tem conhecimentos sobre a matéria. Se o parecer tivesse uma conclusão duvidosa não teria votado favoravelmente. E só votou nesse sentido julgando que defendia os interesses do Município.
- A inexistência de culpa *“não era exigível ao exponente, nem segundo o direito, nem segundo as regras da experiência, na qualidade de vereador”, que agisse de forma diferente, daquela que agiu,” (em substituição da Z...)*. Argumenta ainda que não teve qualquer vantagem com a deliberação e que pensou ser o melhor para o interesse público.

O facto de se encontrar em substituição e, nessa qualidade, ter votado, tendo como base um parecer que lhe foi apresentado como sendo a única solução, legal, possível, em face do enquadramento, poderá diminuir consideravelmente a culpa do exponente, afastando o dolo, ou concluir pela falta de conhecimento da ilicitude do ato que praticou.

Em conformidade com o n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, a 2ª Secção pode relevar a responsabilidade por *“infração financeira apenas passível de multa, quando:*

a) se evidenciar suficientemente que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência”.

⁴⁶ Volume II, fls. 230 a 249.

6.7. L...⁴⁷

Indiciado por infração financeira sancionatória ponto 5.2.4 al. a)

1.º argumento – Ausência de formação e conhecimentos jurídicos do exponente “o exponente é licenciado em biologia...” junta CV como prova.

2.º argumento – Credibilidade do advogado subscritor do parecer jurídico, *“foi com alguma perplexidade que o exponente se apercebeu, apenas agora, da ilegalidade da referida deliberação...note-se que a bondade da solução parecia tão evidente que não se registou nenhum voto contra de nenhum vereador da oposição...”*.

3.º argumento – Ausência de ganho pessoal com a deliberação (... vereador do partido socialista, sendo vereador sem pelouro atribuído, tendo votado a proposta dos eleitos pelo PSD, por estar convicto ser a solução que melhor defendia o interesse público...).

4.º argumento – Ausência de pressupostos para efetivação de responsabilidade financeira *“não pode ser exigido ao vereador sem pelouro que peça, por sua conta própria, pareceres jurídicos que confirmem ou infirmem os pareceres jurídicos pagos pelo erário público”*.

O exponente não coloca em causa a ilegalidade da deliberação, *“de que só agora se apercebeu”* apenas invoca a ausência de culpa, quer a título de dolo, quer de negligência, com base nos argumentos acima.

Esta situação poderá ser apreciada de modo idêntico à do respondente anterior.

6.8. M...⁴⁸, indiciada no relatório por infração financeira sancionatória de acordo com o ponto 5.2.4 al. a) do projeto do relatório.

Na sua resposta argumenta:

- Votou contra a proposta; e,
- Nunca foi administradora, diretora ou gerente da TECMAIA, pelo que não lhe pode ser imputada responsabilidade financeira.

⁴⁷ Volume II, fls. 208 a 228.

⁴⁸ Volume III, fls. 570 a 572.

Quanto ao primeiro argumento a informação que nos foi remetida pela CMM é a de que se absteve na votação. Todavia ainda que tivesse votado contra não ficaria automaticamente ilibada de responsabilidade uma vez que não registou voto de vencido. Assim, e não provando a afirmação que faz, mantemos o texto do projeto do relatório.

O segundo argumento não se compreende. O que está em causa é a votação de uma deliberação que o TdC considera ilegal e que ela própria confirma ter participado na votação. Parece, no mínimo, estranho que se vote sem saber o que se está a fazer. Assim, não se afigura que a impreparação técnica para o desempenho de lugares a que a própria concorreu seja relevante para afastar a imputabilidade.

Mantém-se o texto agora no projeto do relatório e a responsabilidade por infração financeira sancionatória.

6.9. Y...⁴⁹, P...⁵⁰, O...⁵¹ e N...⁵²

Estão indiciados por infração financeira reintegratória.

No âmbito do contraditório remeteram resposta idêntica à dos respondentes analisada no ponto 6.1. para a qual se remete.

Tendo em conta que são trabalhadores da CMM invocam também a obediência ao artigo 73.º da LTFP, designadamente o dever de zelo e de obediência, e que apenas deram cumprimento a uma deliberação camarária que consideraram legal (não são juristas).

Como já referimos no âmbito desta análise do contraditório, estas constatações serão importantes para o apuramento da culpa.

Quanto aos demais argumentos remetemos para as respostas aos restantes respondentes.

Por fim, refira-se que a respondente indiciada, N..., remeteu, em anexo à sua resposta, documentação para provar que não cometeu nenhuma ilegalidade

⁴⁹ Volume II, fls. 278 a 285.

⁵⁰ Volume II, fls. 250 a 257.

⁵¹ Volume II, fls. 287 a 295.

⁵² Volume II, fls. 297 a 452.

relativamente às funções que, enquanto Diretora Financeira da CMM, lhe são exigíveis: compromisso, cabimento e pagamento de uma deliberação camarária.

Assim, também estes elementos serão relevantes para a apreciação da culpa.

VII – CONCLUSÕES

1. Na sequência de uma auditoria à empresa TECMAIA - Parque de Ciência e Tecnologia da Maia, S.A., E.M., realizada pela Inspeção-Geral de Finanças, detetou-se que, atendendo aos resultados líquidos negativos, registados no período de 2010 a 2012 e, com a entrada em vigor da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local (RJEL), a TECMAIA ficou enquadrada no conjunto de empresas do sector empresarial local sujeitas ao critério de liquidação obrigatória, tendo nessa sequência sido objeto de dissolução.
2. Posteriormente, na sequência de ações inspetivas da Administração Tributária (AT) à TECMAIA, apuraram-se dívidas fiscais da empresa, de IRC e IVA, no valor de €656.222,32, 1.336.395,14€, assim como, um ato tributário de liquidação de IRC e juros compensatórios no valor de 140.282,65€, relativos ao ano de 2015.
3. Não dispondo o devedor originário - "TECMAIA"- de ativos nem disponibilidade para o cumprimento das suas obrigações fiscais, a Administração Tributária determinou a reversão da execução contra os administradores da empresa.
4. Os referidos ex-administradores não se opuseram à reversão fiscal, podendo tê-lo feito. Daí ser contraditório que venham, *a posteriori*, argumentar que a responsabilidade pelo pagamento das dívidas fiscais da TECMAIA é da Câmara Municipal da Maia.
5. Os administradores da TECMAIA eram simultaneamente membros do executivo camarário (presidente, vice-presidente e vereador do Município da Maia) tendo, para além da reclamação graciosa e impugnação judicial dos atos de liquidação dos impostos, preparado a deliberação sobre o pagamento destes montantes através do orçamento camarário.
6. Tais pagamentos, através do orçamento camarário, não dispõem de base legal, violam o disposto no artigo 24.º da Lei Geral Tributária bem como o ponto 2.3.4.2 do POCAL, e são

suscetíveis de configurar eventuais infrações financeiras, sancionatória prevista no n.º 1, b) do artigo 65.º da LOPTC, e reintegratória prevista no n.º 1 e 4, do artigo 59.º da LOPTC.

7. Todos os membros do executivo camarário que participaram na proposta e deliberação que conduziu aos pagamentos que prejudicaram a Câmara Municipal, são solidariamente responsáveis pelos montantes pagos indevidamente, tal como todos os intervenientes que assinaram as ordens de pagamento e os cheques.

Em conclusão, mantêm-se as infrações financeiras assinaladas no mapa das infrações financeiras que faz parte integrante deste relatório.

VIII – VISTA ao MINISTÉRIO PÚBLICO

Ao abrigo do n.º 1 do art.º 122.º, foi o presente relatório remetido ao Ministério Público (MP), para emissão de parecer⁵³, do qual se transcreve uma parte.

“2. No relatório (PR) ficou evidenciada uma situação (cfr.item 5.2.4, als.a) e b) que pode ser analisada numa perspetiva de possível efetivação de responsabilidade por eventuais infrações financeiras sancionatória prevista no n.º 1, alínea b) do art.º 65.º da LOPTC e reintegratória prevista nos n.ºs 1 e 4 da mesma lei.

3. Contudo, só uma análise mais detalhada de toda a documentação relacionada com as irregularidades apontadas, bem como sobre a intervenção concreta de cada um dos indigitados autores e da sua eventual culpa, poderá o Ministério Público tomar uma posição definitiva sobre a situação descrita no PR.”

IX – DECISÃO

Os Juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 2ª Secção, nos termos do n.º 2, alínea a) da Lei 98/97, de 26 de agosto, republicada em anexo à Lei n.º 20/2015, de 9 de março e alterada pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, decidem:

1. Aprovar o presente relatório, que evidencia ilegalidades na autorização e pagamento, através do orçamento camarário, de dívidas fiscais de uma E.L., TECMAIA, dissolvida por força da

⁵³ Que se junta no anexo V.

- alínea d) do n.º 1 do art.º 62.º da Lei 50/2012, de 31 de agosto, que, não dispondo, à data, de bens, tinham as dívidas sido revertidas para os administradores, não tendo estes deduzido oposição à reversão fiscal.
2. Fixar os emolumentos devidos pelo Município da Maia, em 6.180,30 Euros, ao abrigo do n.º 1 do art.º 10.º do Decreto-Lei n.º. 66/96, de 31.05, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28.08.
 3. Remeter cópia deste relatório:
 - 3.1 Ao Senhor Secretário de Estado da Descentralização e da Administração Local;
 - 3.2 Ao Senhor Presidente da Câmara Municipal da Maia;
 - 3.3 Aos demais indiciados responsáveis a quem foi notificado o relato;
 4. Remeter cópia ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 1 do art.º 57.º da LOPTC.
 5. Após as comunicações e notificações necessárias, publicar o Relatório na página da Internet do Tribunal de Contas, salvaguardando os dados pessoais nele contidos.

Tribunal de Contas, 20 de novembro de 2019

A Juíza Conselheira, relatora

Maria dos Anjos Capote

Os Juízes Conselheiros, adjuntos

José Quelhas

Maria da Luz Carmesim

Fui presente

A Procuradora-Geral Adjunta

Manuela Luís

Item	Descrição do Facto	Norma Violada		Responsáveis	Apuramento de Responsabilidade Financeira	
					Reintegratória:	Sancionatória:
Rel. 1/2019 5.2.4. a)	A Câmara Municipal da Maia propôs e aprovou um pagamento, relativamente a uma verba respeitante a dívida fiscal da empresa TECMAIA - Parque da Ciência e Tecnologia da Maia, E.E.M, entretanto dissolvida, por força do e alínea d) do n.º 1 do art.º 62.º Lei 50/2012, de 31 de agosto, e que por não existirem bens da sociedade tinha revertido para os administradores (reversão fiscal).	Art.º 24.º Lei Geral Tributária; Al. d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL	€656.222,32 ⁵⁴	Pela Autorização do Pagamento: - D (então Presidente da CMM); - B (então Vice-presidente da Câmara); - E (Vereadora); - C (Vereador); - F (Vereador); - G (Vereadora); - H (Vereador). - J (Vereador); - K (Vereador); - L (Vereador); - M (Vereadora);		- Nos termos do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC.

⁵⁴ Este foi o valor aprovado, mas a quantia paga, através de cheque, foi de 634 782,16 Euros.

Item	Descrição do Facto	Norma Violada	Montante	Responsáveis	Apuramento de Responsabilidade Financeira	
					Reintegratória:	Sancionatória:
				Pela Realização do Pagamento: - D, na qualidade de Presidente da Câmara Municipal, assinou o cheque; - N, que assinou a ordem de pagamento; - O, técnica municipal que assinou a ordem de pagamento; - P, na qualidade de tesoureiro que assinou o cheque.	- Nos termos dos n.ºs 1 e 4 do artigo 59.º da LOPTC.	
5.2.4 b)	A Câmara Municipal da Maia propôs e aprovou um pagamento, relativamente a uma verba respeitante a dívida fiscal da empresa TECMAIA - Parque da Ciência e Tecnologia da Maia, E.E.M, entretanto dissolvida, por força do e alínea d) do n.º 1 do art.º 62º Lei 50/2012, de 31 de agosto, e que por não existirem bens da sociedade tinha revertido para os administradores (reversão fiscal).	Art.º 24.º Lei Geral Tributária; Al. d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL	€1.472.585,09	Pela Autorização do Pagamento: - B; - I (Vereadora); - E (Vereadora); - C (Vereador); - F (Vereador); - G (Vereadora).		- Nos termos do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC.

Item	Descrição do Facto	Norma Violada	Montante	Responsáveis	Apuramento de Responsabilidade Financeira	
					Reintegratória:	Sancionatória:
				<ul style="list-style-type: none"> - S (Vereador); - U (Vereadora); - H (Vereador); - X (Vereador). <p>Pela Realização do Pagamento:</p> <ul style="list-style-type: none"> - B enquanto Presidente da Câmara assinou a ordem de pagamento e o cheque. - N que, na qualidade de Diretora do Departamento Financeiro e do Património, assinou a ordem de pagamento; • O que, na qualidade de técnica municipal, assinou a ordem de pagamento; • Y que, na qualidade de tesoureira, assinou o cheque, conjuntamente com o senhor Presidente da Câmara. 	- Nos termos dos n.ºs 1 e 4, do artigo 59.º da LOPTC.	