

Auditoria para Apuramento de Responsabilidade Financeira

Relatório N.º 5/2022 – ARF – 2ª SECÇÃO

Entidade Fiscalizada : Município de Vieira do
Minho



TC TRIBUNAL DE
CONTAS

Processo n.º 11/2021 – ARF-DA IX – EP

2.ª SECÇÃO

Apuramento de responsabilidades financeiras

Atribuição de apoios financeiros pelo município a associação de direito privado

Realização de despesas ilegais

2022



ÍNDICE

ÍNDICE.....	4
ÍNDICE DE QUADROS.....	4
FICHA TÉCNICA.....	5
SIGLAS E ABREVIATURAS	6
I - INTRODUÇÃO	7
II - ORIGEM E OBJETO DO PROCESSO	7
III - DOS FACTOS.....	8
IV - DO DIREITO	12
4.1 Questão Colocada.....	12
4.2 O RJAEL	13
4.3 Da participação dos municípios em associações, natureza e regime.....	15
V - IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA.....	17
VI - ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO	20
6.1. Do exercício do Contraditório Institucional	21
6.2. Do exercício do Contraditório Pessoal - Alegações dos respondentes que não se associaram ao contraditório institucional.....	24
VII – CONCLUSÕES	26
VIII - EMOLUMENTOS	27
IX VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	28
X DECISÃO.....	28
Anexo - Mapa das Responsabilidades Financeiras	30

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Rendimentos da APOSC	10
Quadro 2 - Verbas Transferidas para a APOSC	10
Quadro 3– Deliberações- Ano de 2015	18
Quadro 4 – Deliberações do Ano de 2016	19
Quadro 5 – Deliberações do Ano de 2017	19
Quadro 6 – Deliberações do Ano de 2018	20
Quadro 7 – Deliberações do Ano de 2019	20

FICHA TÉCNICA

Execução e Coordenação Técnica

Lisdália Amaral Portas (Auditora-Chefe)

Colaboração

Isabel Castelo Branco (TVS Principal)





SIGLAS E ABREVIATURAS

Siglas	Designação
AMVM	Assembleia Municipal de Vieira do Minho
APOSC	Associação para o Ordenamento da Serra da Cabreira
ARF	Auditoria de Apuramento de Responsabilidades Financeiras
CC	Código Civil
CM	Câmara Municipal
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CMVM	Câmara Municipal de Vieira do Minho
CCPVM	Clube de Caça e Pesca de Vieira do Minho
DR	Diário da República
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
MV	Vieira do Minho
MVM	Município de Vieira do Minho
NATDR	Núcleo de análise e tratamento de denúncias e de relatórios dos organismos de controlo
OE	Orçamento de Estado
PEQD	Processos de Participações, Exposições, Queixas ou Denúncias
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
RFALEI	Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais
RJAEL	Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais
RJAL	Regime Jurídico das Autarquias Locais
RTC	Regulamento do Tribunal de Contas
TdC	Tribunal de Contas

I - INTRODUÇÃO

1. O presente relatório é elaborado ao abrigo dos artigos 2.º, n.º 1, alínea c), e 55.º e sgs. da LOPTC¹, bem como do artigo 129.º do RTC².
2. Em cumprimento do art.º 13.º da LOPTC, o relato de auditoria foi remetido aos eventuais responsáveis, para o exercício do contraditório, institucional e pessoal, tendo as respetivas alegações dado entrada no Tribunal dentro do prazo concedido.
3. A análise das alegações produzidas no contraditório consta do ponto VI deste relatório.

II - ORIGEM E OBJETO DO PROCESSO

4. Na origem da presente auditoria encontra-se um ofício³ enviado a este Tribunal pelo Partido Socialista de Vieira do Minho, solicitando ao TdC que se “*verifique a conformidade e legalidade da atuação da CMVM*” em relação aos seguintes aspetos:
 - a. Atribuição de subsídios vários à APOSC, muitas vezes sem qualquer justificação da finalidade dos apoios e sem apresentação até ao ano de 2018 dos planos de atividade e orçamento desta. Acresce, segundo a denúncia, que sendo subsídios à exploração e tendo em conta o n.º 3 do artigo 53.º, conjugado com o artigo 56.º n.º 3, da Lei 50/2012, tal seria proibido;
 - b. Conflitos/impedimentos entre funções desempenhadas por vereadores da CMVM e na APOSC; a título de exemplo indicam que a vereadora Ana Ribeiro recebe senhas de presença nas reuniões da CM e salário pago da APOSC, ou seja, de forma indireta da CMVM, e que tal como o vereador Afonso Barroso votaram favoravelmente a atribuição de subsídios à APOSC, no valor de €200.000, juntando a ata n.º 1, de nove de janeiro de 2019, que inclui um ponto 7, relativo a um Protocolo de colaboração entre o Município

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

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

³ Ofício entrado no TdC em 22.03.2019 com a entrada n.º 4535/2019, Ref.ª 9079, de 5 de novembro de 2019, a fls. 1 do PEQD n.º 79/2019.

- de Vieira do Minho(MVM) e a APOSC – Associação Para o Ordenamento da Serra da Cabreira, com vista a um apoio por parte do MVM à APOSC, no valor de €200.000;
- c. Indicam também um funcionário da APOSC que emite pareceres obrigatórios em processos de licenciamento com papel timbrado da CM;
 - d. Referem algum favor nos concorrentes a funcionários da CM provenientes da APOSC.
 - e. Por fim, escrevem que a sede da APOSC funciona em edifício camarário.
5. Para melhor esclarecimento e análise das questões, o NATDR, no âmbito do PEQD 79/2018, solicitou vários esclarecimentos ao Presidente da CMVM, que enviou as respostas e juntou variada documentação constante do PEQD referido⁴.
 6. Após análise das informações, esclarecimentos e documentação remetida, concluiu o NATDR, na informação 156/2020⁵, na qual foi exarado despacho da Senhora Conselheira da área de Responsabilidade do DA IX, em 28.08.2020, que, das questões denunciadas, apenas a relativa à atribuição de subsídios pelo MVM à APOSC, no período 2015 a 2019, poderá configurar eventual infração financeira.
 7. É, assim, este o objeto da presente ARF, que se iniciou em 15.07.2021.

III - DOS FACTOS

8. A APOSC é uma associação de direito privado, sem fins lucrativos e foi constituída em 31 de julho de 2003⁶, tendo como associados fundadores a CMVM e o Clube de Caça e Pesca de Vieira do Minho (CCPVM).
9. De acordo com os estatutos⁷ tem como objetivos:
 - a) *“divulgar, promover, valorizar e desenvolver o ordenamento da Serra da Cabreira;*
 - b) *agrupar todas as entidades colectivas e individuais com interesse na Serra da Cabreira;*
 - c) *coordenar a gestão do ordenamento da Serra da Cabreira;*
 - d) *promover acções de formação de índole diversa que tenham interesse para a preservação e ordenamento da Serra da Cabreira;*

⁴ Ofícios recebidos no TDC n.ºs 8498/2019 (fls. 21 e segs.), 9676/2019 (fls. 106 e segs.do PEQD) e 16 412/2019 (fls 123 e segs. do PEQD, II Vol.)

⁵ De 06.07.2020, fls. 373 a 376 do II vol. do PEQD.

⁶ Fls. 129 a140 do PEQD.

⁷ Publicados no DR, III série, n.º 42 de 19 de fevereiro.

- e) *participar em acções que visem implementar a notoriedade e a preservação do diverso património da Serra da Cabreira;*
- f) *efectuar prestações de serviços em favor dos seus membros;*”.

10. Refere-se no ofício remetido pela CM, em 28.10.2019⁸, que a APOSC foi revitalizada em junho de 2015, *“tendo desenvolvido uma efetiva atividade dirigida à prossecução dos relevantes objetivos para que foi criada”*⁹
11. E que, em 2017, foi qualificada pelo ICNF, I.P, como uma Organização de Produtos Florestais de âmbito supramunicipal.
12. Refere-se ainda no referido ofício que *“com a revitalização da APOSC, a CMVM procedeu desde essa data, até 2019, à celebração de vários protocolos de colaboração com a APOSC, concretizados através de apoios de índole financeira, técnicos e materiais”*¹⁰.

13. E questionado sobre o fundamento da concessão de subsídios no âmbito do PEQD o executivo camarário de VM respondeu:

“Em junho de 2015, a APOSC foi revitalizada, tendo desenvolvido uma efetiva actividade dirigida à prossecução dos relevantes objectivos para os quais foi criada.

“Com a revitalização, em 2015, da APOSC, a Câmara Municipal de Vieira do Minho (doravante CMVM) procedeu, desde essa data até 2019, à celebração de protocolos de colaboração com a APOSC, concretizados através de apoios de índole diversa, designadamente financeiros, técnicos e materiais (docs. 8 a 12).”

O protocolo relativo ao ano de 2017 integrou ainda a Associação de Defesa da Floresta do Minho (ADEMF), justificado pela transferência da respectiva equipa de Sapadores Florestais para a APOSC, que, a partir dessa data, passou a assumir maiores competências, com o conseqüentemente acréscimo de despesas, como se verifica do doc. 10.

O mesmo sucedeu nos anos de 2018 e 2019, na sequência da transferência da CMVM para a APOSC da gestão do Parque Florestal de Vieira do Minho, no apoio à apresentação de candidaturas relacionadas com a limpeza das faixas florestais e caminhos de acesso à Serra da Cabreira, bem como no processo de levantamento das zonas florestais e baldios e apoio a acções e actividades com relevância no âmbito do Programa de Defesa da Floresta Contra Incêndios e ainda na transferência da operacionalização da terceira equipa de sapadores florestais, com reforço nos meses de verão, tudo como justificado nos docs. 11 e 12.

⁸ N.º 2621, a fls. 123 do PEQD.

⁹ De acordo com os Relatórios e contas relativos aos anos de 2015, 2016, 2017 e 2018, que se juntam a fls. 145 a 173 do PEQD.

¹⁰ Fls. 182 a 328 do PEQD.

¹¹ Cf. documentos de fls. 182 a 327.

Todos estes protocolos de colaboração foram celebrados para a prossecução de relevantes interesses públicos, quer no que respeita à protecção, salvaguarda e valorização de toda a zona florestal de Vieira do Minho, que corresponde a uma área bruta de 17.000 ha, considerando que a totalidade da área do concelho é de 219.000 ha, quer no que concerne à protecção da população com 12 997 habitantes residentes das respectivas habitações e pertences bem como às actividades desenvolvidas nesta área.

A celebração dos ditos protocolos foi aprovada por deliberações da CMVM, e as despesas foram objecto da devida cabimentação; tendo-se ainda exigido o cumprimento das regras previstas no Regulamento Municipal de Apoio ao Associativismo, publicado no DR, 2.ª série, n.º 235, de 9 de Dezembro de 2016, designadamente o cumprimento do disposto no n.º 1 e n.º 5 do artigo 2.º, artigo 3., artigo 4.º, alínea a) e n.º 1 do artigo 5.º"

14. A celebração dos ditos protocolos foi aprovada por deliberações da CMVM.
15. Da análise da Demonstração de Resultados, quadriénio 2015-2019, constata-se que, com exceção de uma pequena verba nos exercícios de 2018 e 2019, os rendimentos obtidos pela APOSC reportam-se a subsídios, doações e legados à exploração atribuídos por entidades públicas, como se demonstra no quadro seguinte:

Quadro 1 – Rendimentos da APOSC
(Valor em Euros)

Designação dos rendimentos obtidos	2015	2016	2017	2018	2019
Vendas e serviços prestados	-	-	-	2.000,00	26 500,00
Subsídios e legados à exploração de entidades públicas	9.087,70	36.040,00	160.000,00	334.694,89	477 298,50

16. As verbas relativas a subsídios e legados à exploração – entidades públicas, expressas no quadro anterior foram na sua maioria atribuídas pela Câmara Municipal de Vieira do Minho (CMVM), com exceção do ano de 2019 porque, a meio do ano, o MVM deixou de integrar a APOSC. No quadro que se segue indicam-se os montantes atribuídos pela CMVM e por outras entidades públicas:

Quadro 2 - Verbas Transferidas para a APOSC
(Valor em Euros)

Entidade	2015	2016	2017	2018	2019
Câmara Municipal de Vieira do Minho	9.087,70	36.000,00	130.608,00	207.102,00	200 000,00
Outras entidades Públicas	-	-	29.392,00	127.592,89	277 298,50

Fonte: Relatórios e Contas da APOSC¹²

¹² Os valores diferem ligeiramente da soma das deliberações do executivo camarário em cada ano.

17. O quadro que antecede evidencia que, no período que mediou entre 2015 e 2019, o MVM transferiu para a APOSC o valor total de 582 837,70 €.
18. Através da documentação remetida no âmbito do PEQD, designadamente as atas do executivo camarário e os protocolos de colaboração celebrados, entre 2015 e 2016, verificámos que os instrumentos jurídicos na base das transferências são deliberações do órgão executivo camarário, operacionalizadas por protocolos de colaboração. Em alguns casos celebraram-se primeiro os protocolos de colaboração, tendo sido ratificados pelo órgão executivo em reunião camarária¹³.
19. Em praticamente todos os casos as verbas destinaram-se ao pagamento de despesas de funcionamento da APOSC (designadamente dos vencimentos dos funcionários e contribuições para as finanças e segurança social e outras despesas de carácter geral)¹⁴.
20. Em 22 de maio de 2019, a CMVM deliberou a atribuição de um subsídio de 200 000 € sendo que, no mesmo ano, o mesmo executivo votou a saída do MVM da APOSC¹⁵, tendo tal deliberação sido aprovada por maioria. A mesma questão foi levada à AMVM de 29 de junho de 2019¹⁶. Os novos estatutos da Associação foram aprovados na reunião de 11 de julho de 2019, já sem a presença do MVM.
21. Durante o período em análise, de acordo com a composição dos seus órgãos sociais, a APOSC contou, com a participação de associados públicos, mormente o MVM, cuja Direção foi presidida ou pelo Presidente da CMVM, ou por outro vereador (António Afonso Ribeiro Barroso e em 2018 e 2019 por Dr.ª Ana Maria Ribeiro Carneiro, conforme assinatura nos protocolos).

¹³ Fls. 182 a 327 do PEQD 79/2019

¹⁴ Relatórios e Contas da APOSC a fls. 145 a 181 do PEQD e 8 a 12 deste processo de ARF.

¹⁵ Ata n.º 10, ponto 13, fls. 330 a 332 do PEQD.

¹⁶ Fls. 333 e 334 do PEQD.

IV - DO DIREITO

4.1 Questão Colocada

22. A principal questão que se coloca é a de saber se os Municípios podem conceder “subsídios” a associações em que participem, ou seja, no caso concreto, saber se o MVM podia ter transferido as verbas suprarreferidas para a APOSC.

23. Questionado sobre o fundamento legal para a atribuição dos referidos subsídios o Município invocou:

“A atribuição de apoios à APOSC teve por base legal o disposto no art.º 241.º da CRP e os arts. 23.º e 33.º, n.º 1, alínea k) do Anexo I da Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro, bem como o art.º 5.º n.º 4, alínea c) do Código dos Contratos Públicos, tal como aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro.

Contudo, e dadas as dúvidas e inseguranças jurídicas suscitadas a propósito da atribuição de subsídios e apoios, o Município de Vieira do Minho, tal como outros, procedeu à revisão do seu Regulamento, tendo em conta as disposições legais citadas no número anterior, bem como os arts. 100.º e seguintes do Código do Procedimento Administrativo, tal como republicado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro (doc. 13), sendo que a exclusão destes apoios do regime da contratação pública está actualmente prevista no mesmo art.º 5.º n.º 4, alínea c) do Código dos Contratos Públicos, tal como republicado pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de Agosto.

Há ainda que sublinhar que o aumento do valor dos apoios - financeiros, logísticos e técnicos - concedidos pela CMVM resulta, como acima demonstrado, da progressiva colaboração e assunção de responsabilidades públicas por parte da APOSC, em substituição da intervenção directa da CMVM por razões de maior eficiência e eficácia, como exigido pelo princípio da boa administração.

Acresce ainda, nesta área, o impacto do processo de transferências de competências do Estado para as autarquias locais, que, além de outras, cobre especificamente esta área, como resulta do Decreto-Lei n.º 103/2018, de 29 de novembro, e do Decreto-Lei n.º 44/2019, de 1 de Abril (...).”

24. Como se depreende da resposta supra, o MVM não assentou as referidas transferências no Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais (RJAEL), sendo este o diploma aplicável.

4.2 O RJAEL

25. O RJAEL veio estabelecer o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, surgindo no quadro do programa de assistência financeira a Portugal, em 2011, com a finalidade de reformar a administração autárquica, numa lógica de sustentabilidade e de contenção de despesas.
26. Nesta linha foi publicada, entre outros diplomas, a Lei n.º 50/2012, no sentido de disciplinar a manutenção, criação, financiamento e subsidiação das entidades participadas pelos municípios, que deveriam passar a reger-se pelo disposto neste diploma.
27. Assim, a matéria relativa à participação dos municípios em associações, encontra o seu fundamento legal no RJAEL¹⁷, como se retira do artigo 1.º, n.º 3, deste diploma, que refere: “*sem prejuízo do regime previsto na lei geral, a **constituição ou a mera participação em associações, cooperativas, fundações ou quaisquer outras entidades de natureza privada ou cooperativa pelos municípios, independentemente da respetiva tipologia, (...) rege-se pelo disposto na presente lei.***”¹⁸
28. À luz deste regime, os Municípios podem desenvolver uma atividade empresarial local, através de serviços municipalizados e de empresas locais, e igualmente, deter participações sociais “*(...) em entidades constituídas ao abrigo da lei comercial que não assumam a natureza de empresas locais, além de outras participações, em fundações, cooperativas e **associações de direito privado.***”¹⁹
29. Entre as regras de controlo impostas pelo RJAEL são importantes as relativas aos subsídios à exploração, atribuídos pelos municípios às entidades (empresariais) em que participa(v)m, os quais, apenas passaram a poder ser concedidos se previstos e definidos num contrato-programa.
30. Foi ainda previsto um especial regime para as participações locais em entes de natureza fundacional, cooperativa, **associativa** e outras que passamos a descrever.
31. O RJAEL²⁰, em todas as suas versões, sempre possibilitou que os municípios participassem em fundações (artigo 57.º), em cooperativas (artigo 58.º), **em associações de direito privado** (artigo 59.º), e outras (artigo 60.º), desde que estes entes prossigam “*fins de relevante interesse público local devendo*

¹⁷ Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto. O RJAEL foi alterado pelas Leis n.ºs 53/2014, de 25 de agosto; 69/2015, de 16 de julho; 7-A/2016, de 30 de março; 42/2016, de 28 de dezembro; 114/2017, de 29 de dezembro; 71/2018, de 31 de dezembro e 2/2020, de 31 de março.

¹⁸ Negrito nosso.

¹⁹ Artigo 3.º, conjugado com o n.º 3 do artigo 1.º da RJAEL. Negrito nosso.

²⁰ capítulo V.

a sua atividade compreender-se no âmbito das atribuições das respectivas entidades públicas participantes”²¹, aplicando-se, com as devidas adaptações, os artigos 53.º a 55.º, insertos no capítulo anterior²². É o que resulta dos artigos 56.º e sgs. daquele diploma, na sua versão inicial.

32. Mas a atribuição de subsídios à exploração só podia operacionalizar-se através de contrato-programa sendo que era totalmente vedada aos municípios a possibilidade de celebração de contratos-programa com fundações, cooperativas, associações ou outras entidades, constantes dos artigos 57.º a 60.º do RJAEL, por via da remissão do artigo 56.º, n.º 3 para os artigos do capítulo anterior, onde se inclui o n.º 3 do artigo 53.º, n.º 3 da Lei, que o proibia expressamente.
33. A primeira alteração, com relevância nesta temática, ao RJAEL, teve lugar através da Lei n.º 69/2015, de 16 de julho, que aditou um n.º 3 ao artigo 58.º (relativo às cooperativas), que passou a permitir a celebração de contratos-programa entre os municípios e as cooperativas onde detivessem posição dominante. É o que resulta da leitura conjugada do citado n.º 3 com os artigos ínsitos naqueles capítulos, mormente o artigo 47.º, do RJAEL²³.
34. Manteve-se, no entanto, a proibição relativamente às fundações, às associações e outras entidades (artigos 57.º, 59.º e 60.º do RJAEL).
35. Posteriormente e com a alteração de 2016, introduzida ao RJAEL pela Lei n.º 42/2016:
 - ⇒ Modificou-se o n.º 3 do artigo 56.º, dispondo-se: *“Aos entes previstos nos números anteriores é aplicável, com as devidas adaptações, o disposto nos artigos 53.º a 55.º, sem prejuízo do estabelecido no n.º 3 do artigo 59.º.”*
 - ⇒ Alterou-se o n.º 3 do artigo 59.º, no sentido *“O disposto no artigo 47.º aplica-se, com as devidas adaptações, às associações de direito privado em que as entidades públicas participantes exerçam influência dominante em razão dos requisitos constantes do n.º 1 do artigo 19.º.”*
36. Em conclusão, a Lei n.º 42/2016, veio a permitir a celebração de contratos-programa com associações de direito privado, desde que os municípios participantes tenham posição dominante, por via da alteração operada nos artigos 59.º, n.º 3 e 56.º, n.º 3, *in fine*, que possibilita a aplicação do artigo 47.º, já referido.

²¹ Artigo 56.º n.º 1 do RJAEL.

²² Capítulo IV – Participações locais.

²³ O artigo 47.º refere-se precisamente à celebração de contratos-programa e insere-se no capítulo III, agora aplicável às cooperativas.

4.3 Da participação dos municípios em associações, natureza e regime

37. As associações aqui referidas, regem-se pelo Código Civil (CC), mais precisamente pelos artigos 167.º e sgs. inseridos no capítulo II, secção II, deste código.
38. Como suprarreferido, o artigo 256.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro (OE 2017), veio introduzir alterações ao artigo 59.º do RJAEL, aditando-lhe um n.º 3, pelo qual estende a aplicação do disposto no artigo 47.º, da mesma Lei, com as devidas adaptações, às associações de direito privado em que as entidades públicas participantes exerçam uma influência dominante, em razão da verificação dos requisitos constantes do n.º 1 do artigo 19.º do RJAEL.
39. Ou seja, esta alteração legislativa veio permitir, nos casos de associações de direito privado em que o município exerça uma influência dominante, a transferência de subsídios mediante a celebração de contratos-programa.
40. Conforme dispõe o artigo 19.º do RJAEL, os requisitos para aferir da existência de *“uma influência dominante”* são os seguintes:
- ✓ Detenção da maioria do capital ou dos direitos de voto;
 - ✓ Direito de designar ou destituir a maioria dos membros do órgão de gestão, de administração ou de fiscalização;
 - ✓ Qualquer outra forma de controlo de gestão.
41. Vejamos se no caso concreto, ou seja, se na participação do MVM na APOSC, estamos perante um contexto de *“influência dominante”*:
- Enquanto associado da APOSC, o MVM tem o mesmo número de votos que os restantes associados, não se verificando, por esta via, a condição para existência de controlo dominante prevista na alínea a) do normativo supracitado;
 - Os respetivos estatutos preceituam que a Direção da Associação, composta por cinco membros, inclui, obrigatoriamente, um representante da CMVM, sem que daqui resulte a possibilidade do MVM designar ou destituir os membros dos órgãos de gestão, de administração ou de fiscalização para efeitos do disposto na alínea b) daquele artigo.

- Sucede, contudo, que nos anos em apreço (2015 a meados de 2019), a Presidência da APOSC foi assegurado por um elemento designado pelo MVM²⁴. E, resulta ainda dos Relatórios e Contas da APOSC, no período de 2015-2019, que o financiamento da Associação foi maioritariamente assegurado pelo MVM, sendo indispensável para o desenvolvimento das suas atividades, tal como se evidencia no quadro 2, deste relato.
42. Esta situação pode configurar uma forma de controlo de gestão nos termos da alínea c), do artigo 19.º do RJAEL, atento o volume e relevância dos subsídios à exploração concedidos para o financiamento da atividade da APOSC, e o seu papel na definição dos objetivos estratégicos e escolhas/decisões fundamentais de gestão desta Associação.
43. Face ao que ficou dito, podemos concluir que embora o RJAEL tenha um enquadramento diferente para a atribuição de subsídios consoante as transferências tenham sido feitas no período anterior à entrada em vigor da Lei 42/2016, ou no período posterior ao da entrada em vigor desta Lei, todos os subsídios atribuídos, entre 2015 e 2019, pelo MVM à APOSC são ilegais.
44. Com efeito, antes da alteração de 2016 do RJAEL a atribuição de subsídios à exploração à APOSC era proibida por qualquer meio e, mesmo assim, houve transferências do MVM para a APOSC no valor de aproximadamente 45 000 €.
45. Já a partir de 2017 tais transferências passaram a ser legais se e apenas num contexto de influência dominante e através de um contrato-programa que deveria identificar *“o fundamento da necessidade do estabelecimento da relação contratual, a finalidade desta, os montantes dos subsídios à exploração, assim como a eficácia e a eficiência que se pretendia atingir com o referido contrato, concretizando um conjunto de indicadores ou referenciais que permitissem medir a realização dos objetivos setoriais”*²⁵. Como já foi dito, nunca foram celebrados contratos-programa entre o MVM e a APOSC e, ainda assim, entre 2017 e 2019, foram atribuídos subsídios à exploração no valor de mais de 500 000 €.
46. Ora, como já demonstrado, os subsídios atribuídos, tiveram sempre na sua base deliberações constantes de atas do executivo e a celebração de protocolos, de um modo geral muito vagos, sem indicação de quaisquer indicadores que permitissem medir os objetivos alcançar. Assim, mesmo as transferências efetuadas após a alteração de 2016 (no caso, para 2017, 2018 e 2019) são ilegais por não terem sido operacionalizadas através do único meio permitido (contrato-programa).

²⁴ O Presidente da CMVM e outros 2 vereadores.

²⁵ N.º 2 do artigo 47.º do RJAEL.

47. As deliberações do executivo do MVM que autorizaram as transferências de verbas, bem como a celebração dos protocolos, entre 2014 e 2018, entre o MVM e a APOSC, foram ilegais por violação dos artigos 59.º; 56.º, n.º 3 e 47.º do RJAEL²⁶.
48. São ainda ilegais as despesas daí decorrentes, nos termos da alínea d) do ponto 2.3.4.2., do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), e 52.º da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)²⁷, por não terem lei permissiva que as suporte.
49. Daí resultando a violação de normas sobre a assunção e pagamento de despesas públicas, que constituem factos ilícitos, suscetíveis de consubstanciar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos p.e.p. pelo artigo 65.º, n.º 1, alínea b) e n.º 2 da LOPTC.

V - IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

50. Conforme resulta do capítulo anterior, são ilegais as deliberações que, entre 2015 e 2019, aprovaram a concessão dos subsídios aí referidos e a celebração de protocolos, assim como as despesas daí decorrentes, por violação dos artigos 59.º; 56.º, n.º 3 e 47.º do RJAEL. E, por não terem lei permissiva que as suporte, foram efetuados pagamentos indevidos que violaram a alínea d) do ponto 2.3.4.2., do POCAL e 52.º da LEO.
51. A responsabilidade financeira recai sobre o agente ou agentes da ação, nos termos do artigo 61.º, n.º 1, aplicável *ex vi* do artigo 67.º da LOPTC, sendo, no caso, agentes da ação os titulares do órgão executivo onde foram aprovadas as deliberações ilegais focadas ao longo do relatório ou dos técnicos que tenham contribuído para tais deliberações.
52. Em sede de contraditório é invocado por alguns respondentes que o sentido da votação teve na sua base o facto de ter sido invocado nas reuniões que tais transferências eram legais.
53. Na base de algumas das deliberações, abaixo identificadas, existiu uma informação técnica dos serviços competentes. Nos termos do artigo 61.º n.º 2 da LOPTC e artigo 80.º-A, do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI), os titulares dos órgãos

²⁶ De 2015 a 2016 por via da remissão do artigo 56.º, n.º 3 da Lei 50/2012, onde se inclui o artigo 53.º n.º 3, que o proibia expressamente.

²⁷ Princípios gerais de receita e de despesa.

executivos das autarquias locais só são responsáveis se não tiverem ouvido os serviços competentes para informar ou, quando esclarecidos por estes em conformidade com as leis, hajam tomado decisão diferente. Existindo, como sucede no caso concreto, informação de um serviço competente para o emitir, que não alerta para a irregularidade, os membros do órgão executivo não são responsáveis.

54. Assim, os responsáveis financeiros, inseridos nos quadros seguintes, foram adaptados em conformidade, sempre que a deliberação teve na sua base uma informação técnica dos serviços, e que são as seguintes: deliberação constante do quadro 3, deliberação de 02.03.2016 no quadro 4, deliberação de 18.01.2017 no quadro 5, e, por fim, na deliberação de 09.01.2019 no quadro 7.
55. Os quadros seguintes espelham os titulares do órgão executivo que, a cada reunião daquele órgão, votaram favoravelmente, se abstiveram (ou votaram contra), bem como os eventuais responsáveis financeiros:

Quadro 3– Deliberações- Ano de 2015

Deliberação	Valor (€)	Responsáveis Financeiros	Aprovação/Ratificação
Deliberação 19.06.2015 (ata 12/2015)	9.000,00	A Chefe de Divisão que elaborou informação técnica, sem alertar para o incumprimento do RJAL- Dr.ª Maria Isilda Martins Domingues. ²⁸ .	Por maioria, com a abstenção de 3 vereadores.

56. De notar ainda que o protocolo de colaboração foi assinado por Eng.º António Cardoso Barbosa na qualidade de representante da OPESC que à data era também o Presidente da CMVM. Existia, assim, um impedimento que o impedia de votar, mas a ata não refere que ele tenha saído da sala no momento da votação. Foi violado o n.º 6 do artigo 55.º do RJAL, e artigo 31.º n.º 4 do CPA, conjugado com o artigo 69.º do mesmo código. Todavia, como os vereadores do PS (3) se abstiveram, a deliberação de aprovação não teria sido alterada. A mesma situação se verificou nas deliberações ocorridas no ano de 2016, conforme quadro que se segue.

²⁸ O tipo de informação a que se refere a ata consta a fls. 14 do presente processo de ARF.

Quadro 4 – Deliberações do Ano de 2016

Deliberação	Valor (€)	Responsáveis Financeiros	Aprovação/Ratificação
Deliberação 04.05.2016 (ata n.º 9/2016) e de 09.11.2016 (ata 21/2016)	6 500,00	Os mesmos que na deliberação de 2015, exceto a Dr.ª Maria Isilda Martins Domingues.(que não apresentou informação ²⁹)	Aprovado por unanimidade
Deliberação da CMVM, de 01.09.2016(ata 17/2016) e 09.11.2016 (ata 21/2016).	9 000,00+840,00	Os mesmos que na deliberação de 2015, exceto D. Aurora Maria da Silva Gonçalves Marques que não esteve presente nessa reunião e Dr.ª Maria Isilda Martins Domingues.(que não apresentou informação).	Ratificado por maioria, com a abstenção de 2 vereadores.
Deliberação de 02.03.2017 da CMVM (ata 5/2016)	19 700,00	A Chefe de Divisão que elaborou informação técnica, sem alertar para o incumprimento do RJAEL- Dr.ª Maria Isilda Martins Domingues	Ratificado por maioria, com a abstenção de 3 vereadores.

57. As deliberações relativas ao ano de 2017 estão espelhadas no seguinte quadro:

Quadro 5 –Deliberações do ano de 2017

Deliberação	Valor	Responsáveis Financeiros	Tipo de aprovação
Deliberação da CMVM de 23.08.2017 (ata 16/2017)	30 000,00	Os mesmos que na deliberação de 2015, exceto a Dr.ª Maria Isilda Martins Domingues.(que não apresentou informação)	Ratificado por unanimidade.
Deliberação da CMVM de 14.06.2017 (ata 12/2017)	35 000,00	Os mesmos que em 2015, exceto os vereadores: Dr. Jorge Augusto Mangas Abreu Dantas, Dr. Pedro Agostinho Rocha Pereira Álvares e D. Aurora, Maria da Silva Gonçalves Marques, cf. votação na coluna ao lado, e também Dr.ª Maria Isilda Martins Domingues (que não elaborou informação).	Aprovação por maioria. Voto contra dos vereadores referidos na coluna ao lado.
Deliberação da CMVM de 09.08.2017 (ata 15/2017)	15 000,00	Os mesmos que na deliberação de 2015, exceto Dr.ª Maria Isilda Martins Domingues (que não elaborou informação).	Aprovado por unanimidade
Deliberação de 18.01.2017 de CMVM (ata 2/2017) e protocolo de colaboração	50 000,00	A Chefe de Divisão que elaborou informação técnica, sem alertar para o incumprimento do RJAEL- Dr.ª Maria Isilda Martins Domingues	Aprovado por maioria com abstenção de 3 vereadores.

58. No ano de 2017, como se verifica no quadro acima, os 3 vereadores socialistas não são responsáveis financeiramente pela deliberação que foi tomada pelo executivo camarário de VM em 14.06.2017 (ata 12/2017), por terem votado contra e terem registado em ata declaração de voto vencido. Em todas as outras situações relativas a este ano são responsáveis, ainda que se tenham absterido numa delas.

²⁹ De notar que as informações dos serviços financeiros, referidas em ata, dizem apenas respeito ao cabimento, conforme fls.15 deste processo de ARF e não à análise da legalidade da transferência de verbas para uma associação de direito privado.

Quadro 6 – Deliberações do Ano de 2018

Deliberação	Valor	Responsáveis Financeiros	Aprovação/Ratificação
Deliberação da CMVM de 24.01.2018 (ata n.º 2/2018)	50 000,00	Eng.º António Cardoso Barbosa (PCMVM); Prof.ª Elsa Carla Monteiro Pereira Ribeiro (Vereadora); Dr. Paulo Domingos Truta Fraga de Miranda Fernandes; Dr. António Afonso Ribeiro Barroso; Prof.ª Elisa Maria da Cruz Varanda; D. Aurora Maria da Silva Gonçalves Marques	Aprovada por maioria. Abstenção de 3 vereadores.
Deliberação de 07.02.2018 da CMVM, na ata 3/2018 e protocolo de colaboração ³⁰	35 000,00	Os mesmos	Idem.
Deliberação de 23.05.2018 da CMVM na ata n.º 10/2018 e protocolo de colaboração ³¹	25 000,00	Os mesmos	Aprovado por unanimidade.
Deliberação 15.06.2018 (ata 12/2018)	20 000,00	Os mesmos	Aprovado por unanimidade.
Deliberação 18.07.2018 (ata 15/2018)	40 000,00	Os mesmos	Aprovado por unanimidade.
Deliberação de 17.08.2018 (ata n.º 17)	15 000,00	Os mesmos exceto a Prof. Elisa Maria da Cruz Varanda que não esteve presente nessa reunião.	Aprovado por unanimidade.
Deliberação 21.11.2018 (ata 23)	22 000,00	Os mesmos incluindo a Prof. Elisa Maria da Cruz Varanda	Aprovado por unanimidade

59. Relativamente ao ano de 2018 como se verifica no quadro todos os presentes nas reuniões em causa foram responsáveis.

Quadro 7 – Deliberações do Ano de 2019

Deliberação	Valor	Responsáveis Financeiros	Aprovação/Deliberação
Deliberação de 09.01.2019 (ata1/2019)	200 000,00	A Chefe de Divisão que elaborou informação técnica, sem alertar para o incumprimento do RJAEI- Dr.ª Maria Isilda Martins Domingues	Aprovado por maioria. Voto contra de dois vereadores. Embora não lhe tenham dado a designação de declaração de voto justificaram em ata a sua deliberação contra.

60. No tocante a esta deliberação de 2019 é responsável a técnica que elaborou a informação acima por não ter alertado para a irregularidade em causa.

VI - ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO

61. Todos os citados apresentaram alegações, dentro do prazo, quer em sede de contraditório institucional, quer pessoal.

³⁰ Fls.275 e 279 do PEQD.

³¹ Fls. 314 e 325 do PEQD.

62. Alguns respondentes³² invocaram que agiram sempre convictos de que as deliberações eram legais e que existiam pareceres nesse sentido. Sendo verdade que na base da deliberação constante do quadro 3, na deliberação de 02.03.2016 do quadro 4, na deliberação de 18.01.2017 do quadro 5, e, por fim, na deliberação de 09.01.2019 do quadro 7, existiu uma informação técnica dos serviços que não alertou para as irregularidades³³, teremos então de extrair as consequências daí resultantes, de modo transversal, a todos os respondentes.
63. Em aplicação do artigo 61.º, n.º 2, da LOPTC e do artigo 80.º-A do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI), os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais não são responsáveis, no tocante a essas deliberações.
64. Nesse sentido adaptaram-se os quadros 3, 4, 5 e 7 (no tocante aos responsáveis financeiros) e acrescentaram-se os pontos 52, 53 e 54 neste relatório.
65. De referir, também, que as alegações apresentadas em sede de contraditório pessoal dos respondentes António Cardoso Barbosa, António Afonso Ribeiro Barroso, Elsa Carla Pereira Ribeiro, Ana Maria Carneiro Ribeiro e Maria Isilda Martins Domingues aderem à argumentação do contraditório institucional, pelo que as analisaremos em conjunto, no ponto seguinte³⁴.

6.1. Do exercício do Contraditório Institucional

A) Alegações

66. No âmbito do exercício do contraditório institucional³⁵, o Presidente da CMVM, em representação do Município, dividiu a sua resposta em quatro partes: na primeira (parte A) extrai as principais conclusões do relato sobre a matéria em causa, na segunda (parte C) faz o enquadramento da APOSC e o desenvolvimento da sua atividade ao longo dos anos, na terceira (parte C) debruça-se sobre os subsídios concedidos à APOSC e, por fim, na quarta (parte D) tece considerações sobre os protocolos de colaboração e a aplicação do RJAEL.
67. Na parte C, desenvolve, tal como já o tinha feito no âmbito do PEQD, considerações sobre os protocolos de colaboração e o acréscimo de custos para a APOSC, em resultado das transferências

³² Alegações quanto a este ponto, genéricas, de Jorge Augusto mangas Abreu Dantas, Aurora Maria da Silva Gonçalves Marques, Elisa Maria da Cruz Varanda e Pedro Agostinho Rocha Pereira Álvares.

³³ Já referida no relato.

³⁴ Fls. 72 a 84 deste processo de ARF.

³⁵ Fls. 85 a 96 deste processo de ARF.

da equipa de sapadores florestais e da gestão do Parque Florestal de Vieira do Minho, invocando que todos estes protocolos de colaboração foram celebrados para a prossecução de relevantes interesses públicos, no que respeita à proteção, salvaguarda e valorização de toda a zona florestal de Vieira do Minho. Invocam ainda o cumprimento das regras financeiras e do Regulamento Municipal de Apoio ao Associativismo³⁶.

68. De modo a justificar as verbas gastas, acrescentam que *“Todas as verbas transferidas pelo MVM para a APOSC, e formalizadas através dos mencionados protocolos de colaboração, destinaram-se ao pagamento de funcionamento da APOSC”*. E, ainda, que apesar da falta de meios, alcançaram relevantes objetivos, designadamente, na diminuição das áreas ardidadas.
69. No tocante à não aplicação do RJAEL é dito que:
- a) *“Este regime jurídico especial foi introduzido pela Lei 42/2016, que aprovou o Orçamento de Estado para 2017, e que alterou o n.º 3 do art. 59.º do RJAEL, passando a prever expressamente a celebração de contratos-programa entre os municípios e as associações de direito privado”. E que “o legislador aprovou um regime jurídico específico, destinado a regular a formalização da colaboração entre municípios e associações privadas, com vista à prossecução de interesses públicos e no cumprimento das regras financeiras.”, numa altura, “2017, 2018 e 2019 - a braços com uma intensa e exigente atividade de proteção e salvaguarda da área florestal, bem como de combate aos fogos florestais e de proteção da vida das populações e das atividades económicas por elas desenvolvidas, e dificultada, como é consensualmente reconhecido, pela inércia e/ou descoordenação da Administração Central... o que justificou a transferência de verbas de avultado valor – considerando a dimensão do município e as suas características – para a APOSC”.*
 - b) Conclui que *“apesar de convicto da legalidade da sua atuação, o MVM reconhece, agora, que o instrumento jurídico especificamente previsto para a formalização das transferências para a APOSC deveria ter sido o contrato-programa”,* mas que *“à data dos factos, e sendo certo que a APOSC era a única associação que se encontrava nestas condições, manteve a prática habitualmente seguida, sem qualquer intenção ou objetivo menos adequado ou mesmo ilegal.”* E acrescenta que *“nada movia nem move o MVM em atuar de modo inadequado ilegal, sendo que todos os procedimentos seguidos, na linha da prática seguida, visaram a*

³⁶ Publicado no DR, 2.ª série, n.º 235, de 9 de dezembro de 2016, designadamente o cumprimento do disposto no n.º 1 e n.º 5 do artigo 2.º, artigo 3.º, artigo 4.º, alínea a) e n.º 1 do artigo 5.º.

relevante prossecução de interesses públicos locais, regionais e nacionais, com respeito pelas normas regulamentares aprovadas e a que o Município se auto vinculou bem como com observância das regras financeiras aplicáveis.” Para solucionar todas as questões suscitadas no relato o MVM deliberou que o Município deixou de ser associado da APOSC.

B) Análise das Alegações

70. No tocante às considerações das partes A, B e C, nada de novo é dito que não constasse já da argumentação remetida no âmbito do PEQD, que foi tida em conta no relato. Apenas se desenvolveram um pouco mais os objetivos alcançados, de modo a justificar a transferência de verbas para a APOSC.
71. Do mesmo modo, também a documentação agora remetida já se encontra no PEQD e foi tida em conta ARF, com exceção da documentação relativa às candidaturas apresentadas no âmbito do Programa de Desenvolvimento Rural 2014-2020/Portugal 2020³⁷.
72. Estes argumentos poderão ser tidos em conta na avaliação da culpa em sede própria.
73. Só na parte D se argumenta para justificar as irregularidades apontadas no relato. No tocante ao argumento referido na alínea a), do ponto 64, o mesmo não colhe. De facto, o n.º 3 do artigo. 59.º do RJAEL foi alterado, pela Lei 42/2016, que aprovou o Orçamento do Estado para 2017, como referido, mas, antes dessa alteração o regime era ainda mais restritivo, sendo todas estas transferências proibidas, por qualquer via.
74. Ou seja, no contraditório institucional apenas se tentam justificar as transferências após 2016, e sem sucesso, nada se referindo quanto às transferências ocorridas anteriormente, que eram, de todo, proibidas.
75. Assim, quanto às transferências efetuadas entre 2015 e 2016, nada se acrescenta que contrarie o que foi dito no relato.
76. E, quanto às transferências ocorridas após as alterações introduzidas na Lei do OE para 2017, é o próprio que o MVM que reconhece *“...que o instrumento jurídico especificamente previsto para a formalização das referidas transferências deveria ter sido o contrato-programa”*³⁸. Ou seja,

³⁷ Fls. 97 a 497 deste processo de ARF.

³⁸ Fls. 93 (ponto 43) do processo de ARF.

reconhecem agora que as transferências não foram feitas pelo único meio permitido na Lei, invocando as dúvidas que eram unânimes a todos os municípios, a falta de apoio da Administração Central, a falta de recursos e o aumento das responsabilidades dos municípios na salvaguarda das florestas.

77. Em conclusão, nada do que é dito no âmbito do contraditório institucional, e pessoal dos respondentes identificados no ponto 65 supra, que aderiram aos argumentos destas alegações, acrescenta ou altera o relato. Invocam, somente, algumas circunstâncias atenuantes que poderão ser ponderadas no âmbito da apreciação da culpa, em sede própria.

6.2. Do exercício do Contraditório Pessoal - Alegações dos respondentes que não se associaram ao contraditório institucional

A. Alegações de Paulo Domingues Truta Fraga de Miranda Fernandes:

78. O primeiro argumento deste respondente é o de que o seu sentido de voto foi sempre político, sendo que competia aos Serviços do Município alertar para eventuais ilegalidades, se as houvesse. Se tivesse sido alertado teria votado contra.
79. Em segundo lugar, descreve o “trabalho meritório da APOSC”, no âmbito da defesa da floresta e do combate a incêndios, única preocupação que subjaz ao seu sentido de voto.
80. E, por fim, invoca que não foi ele que autorizou quaisquer despesas nem autorizou pagamentos.

B. Resposta às Alegações

81. No tocante ao primeiro argumento há que considerar que em algumas das reuniões onde as transferências foram deliberadas, foi apresentado um parecer jurídico da Chefe de Divisão Maria Isilda Martins Domingues, que não alerta para a necessidade de cumprimentos dos requisitos previstos no RJAEEL, concluindo que tais transferências a título de subsídios à exploração eram legais.
82. As consequências da existência de um parecer na base de algumas deliberações já se encontram plasmadas nos pontos 62 a 64, supra, para os quais se remete.

83. Os restantes argumentos não alteram o facto de existir uma irregularidade financeira, sendo que a responsabilidade é de quem votou favoravelmente a deliberação ou se absteve.

C. Alegações de Jorge Augusto mangas Abreu Dantas, Aurora Maria da Silva Gonçalves Marques, Elisa Maria da Cruz Varanda e Pedro Agostinho Rocha Pereira Álvares

84. Os respondentes baseiam a argumentação nos seguintes factos:

- a documentação para a reunião ser enviada apenas com 48 horas de antecedência, o que lhe dava pouco tempo para a respetiva preparação;
- estarem convencidos que as transferências eram legais;
- não receberem senhas de presença;
- na sua atuação zelosa e diligente sempre baseada na boa fé, convictos da legalidade das deliberações;
- havendo uma maioria dos vereadores que ganharam as eleições, as deliberações seriam sempre aprovadas qualquer que fosse o seu sentido de voto e que algumas das deliberações apenas foram apresentadas para ratificação.

D. Resposta às Alegações

85. As circunstâncias referidas não excluem a eventual responsabilidade financeira quanto às deliberações ilegais e que não tiveram como suporte um parecer dos serviços camarários.

86. Os argumentos apresentados poderão ser atenuantes da culpa a avaliar em sede própria. Quanto às situações em que o protocolo era celebrado antes da deliberação, convém lembrar que existia sempre a possibilidade de não o ratificar.

87. Em conclusão os argumentos aduzidos pelos respondentes e a sua análise não alteram o teor do relato, exceto no tocante à responsabilidade por algumas das deliberações que tiveram na sua base um parecer dos serviços, no caso, da Dr.^a Maria Isilda Martins Domingues, conforme pontos 62 a 64 supra.

VII – CONCLUSÕES

Assim, e concluindo:

- 1º A presente ARF teve na sua origem um ofício enviado a este Tribunal pelo Partido Socialista de Vieira do Minho, denunciando várias situações que considera irregulares e solicitando ao TdC que *“verifique a conformidade e legalidade da atuação da CMVM”*.
- 2º Após análise das informações, esclarecimentos e documentação remetida, concluiu o NATDR, na informação 156/2020, na qual foi exarado despacho da Senhora Conselheira da Área de Responsabilidade do DA IX que, das questões denunciadas, apenas a relativa à atribuição de subsídios pelo MVM à APOSC, associação de direito privado, no período 2015 a 2019, poderá configurar eventual infração financeira.
- 3º Analisada toda a documentação relevante confirmou-se que o MVM concedeu vários subsídios à exploração, à APOSC, em cada ano, entre 2015 a 2019, num valor global de €582 837,70, sem que tal fosse permitido por lei.
- 4º Com efeito, o RJAEL, Lei n.º 50/2012, na sua versão original, proibia, de todo, a atribuição de subsídios à exploração por parte dos Municípios às associações privadas e, a partir das alterações de 2016, ou seja, de 2017 em diante, passou a permiti-los, mas, apenas, num contexto de influência dominante e mediante a celebração de contratos-programa com as associações de direito privado, sendo que este último requisito não se encontra cumprido nas situações aqui analisadas.
- 5º Podemos concluir que embora o RJAEL tenha um enquadramento diferente para a atribuição de subsídios à exploração consoante as transferências tenham sido feitas no período anterior à entrada em vigor da Lei 42/2016 (que alterou a Lei 50/2012), ou no período posterior ao da entrada em vigor desta Lei, todos os subsídios atribuídos pelo MVM à APOSC, entre 2015 e 2019, pelo MVM à APOSC são ilegais.
- 6º Os subsídios atribuídos, tiveram sempre na sua base deliberações constantes de atas do executivo e a celebração de protocolos, de um modo geral muito vagos, sem indicação de quaisquer indicadores que permitissem medir os objetivos alcançar. Assim, mesmo as

transferências efetuadas após a alteração de 2016 (no caso, para 2017, 2018 e 2019) são ilegais por não terem sido operacionalizadas através do único meio permitido (contrato-programa).

- 7º As deliberações do executivo do MVM que autorizaram as transferências de verbas, bem como a celebração dos protocolos, entre 2014 e 2018, entre o MVM e a APOSC, foram ilegais por violação dos artigos artigo 56.º n.º 3, da Lei 50/2012, onde se inclui o artigo 53.º n.º 3, que o proibia expressamente e 59.º, 56.º, n.º 3 e 47.º da Lei 42/2016 de 28 de dezembro (OE), sendo consequentemente ilegais as despesas daí decorrentes, nos termos da alínea d) do ponto 2.3.4.2., do POCAL, e 52.º da LEO, por não terem lei permissiva que as suporte.
- 8º São responsáveis os membros do executivo camarário que votaram a favor ou se abstiveram em cada deliberação. Na base de algumas delas existe uma informação dos serviços competentes, pelo que a responsabilidade financeira por essas transferências é da funcionária que elaborou informação sobre a legalidade das transferências sem alertar para o enquadramento jurídico do RJAEL.
- 9º O relato foi remetido para contraditório, sendo de salientar que as alegações dos respondentes não colocaram em causa os factos relatados, apenas vieram acrescentar algumas circunstâncias que poderão atenuar a culpa dos visados.

VIII - EMOLUMENTOS

De acordo com o artigo 10.º do Decreto-lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, são devidos emolumentos pelo Município de Vieira do Minho no valor de três mil seiscientos e dezanove euros e oitenta e nove cêntimos (3 619,89€), conforme ficha anexa.

IX VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Ao abrigo do n.º 1 do art.º 136.º o projeto de relatório foi remetido ao Ministério Público, tendo este emitido parecer, ao abrigo do artigo 29.º, n.º 5, da LOPTC, nos seguintes termos:

“Reserva-se para momento posterior e oportuno, numa análise necessariamente mais aprofundada, analisar caso a caso todas as circunstâncias factuais, legais, objetivas e subjetivas das situações indiciadas para verificar se estão reunidos todos os pressupostos que determinem ou possibilitem a efetivação da responsabilidade financeira dos indigitados responsáveis.”

X DECISÃO

Os juízes da 2.ª Secção, em Subsecção, deliberam, face ao que antecede e nos termos da alínea a) do n.º 2 do art.º 78.º da Lei n.º 98/97, de 26.08, o seguinte:

1. Aprovar o presente Relatório de Apuramento de Responsabilidade Financeira.
2. Fixar os emolumentos devidos pela Câmara Municipal de Vieira do Minho em três mil seiscentos e dezanove euros e oitenta e nove cêntimos (€3 619,89€), 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 pelas Leis n.º 139/99, de 28.08, e n.º 3-B/2000, de 04.04.
3. Remeter cópia deste Relatório:
 - 3.1 Ao Senhor Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território;
 - 3.2 Ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Vieira do Minho;
 - 3.3. Aos visados ouvidos em sede de contraditório.
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.

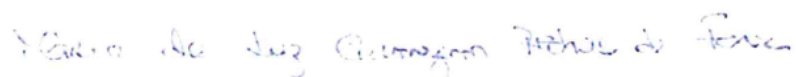
Tribunal de Contas, 26 de maio de 2022.

A Juíza Conselheira, relatora



(Maria dos Anjos Capote)

Os Juízes Conselheiros, adjuntos



(Maria da Luz Carmezim Faria)



(Luís Cracel Viana)

Anexo - Mapa das Responsabilidades Financeiras

Pontos do relato	Descrição dos Factos	Normas Violadas	Responsáveis	Apuramento de Responsabilidade Financeira	
				Reintegratória:	Sancionatória:
Capítulos III, IV, V	Atribuição de apoios financeiros (subsídios à exploração) pelo órgão executivo do MVM à Associação para o Ordenamento da Serra Cabreira (APOSC), que é uma associação de direito privado; Consequentemente realização de despesas ilegais.	Transferências efetuadas em 2015 e 2016, o artigo 56.º, n.º 3 da Lei 50/2012, onde se inclui o artigo 53.º n.º 3, que proibia expressamente a atribuição de subsídios à exploração às associações privadas. Transferências efetuadas entre 2017 a 2019, artigos 59.º, n.º 3 e 47.º do RJAEL após a alteração de 2016 (Lei 42/2016). Foi ainda violado alínea d), do ponto 2.3.4.2., do POCAL, e artigo 52.º da LEO.	Os indicados nos quadros 3, 4, 5, 6 e 7..		Artigo 65.º n.º 1 b) e n.º 2.

