

RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 22/01 – 2ª S
PROCº Nº 5/01 - AUDIT



Acção de Controlo Sobre a
Fundação para a Prevenção e Segurança

Tribunal de Contas
Lisboa, 2001



FICHA TÉCNICA

Técnicos

Isabel Maria Susano Gil - Auditora
Anabela Ventura Melão - Inspectora de Finanças Principal
Antónia Nobre Pires - Técnica Superior de 2ª Classe
Ana Cristina Duarte Dias - Técnica Superior de 2ª Classe

Coordenação e Supervisão

Conceição Antunes - Auditora - Coordenadora
Alvarim Lourenço - Auditor - Chefe



Tribunal de Contas

INDICE

	Pontos
INTRODUÇÃO	1 - 15
FUNDAMENTOS, OBJECTIVOS E ÂMBITO	1 - 4
METODOLOGIA	5 - 7
CARACTERIZAÇÃO DA FUNDAÇÃO PARA A PREVENÇÃO E SEGURANÇA	8 - 14
EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	15
LEGALIDADE E REGULARIDADE DA CONSTITUIÇÃO E DO FINANCIAMENTO DA FPS	16 - 39
PROCESSO CONSTITUTIVO	16 - 19
DOTAÇÃO INICIAL E FINANCIAMENTO CORRENTE	20 - 26
CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS	27 - 29
RECURSOS HUMANOS	30 - 33
INSTALAÇÕES E EQUIPAMENTO	34 - 37
EXTINÇÃO E LIQUIDAÇÃO	38 - 39
FIABILIDADE DOS SISTEMAS DE REGISTO CONTABILÍSTICO E DE CONTROLO INTERNO	40 - 45
ORGANIZAÇÃO CONTABILÍSTICA	40 - 41
ÓRGÃOS DE CONTROLO	42 - 43
PRESTAÇÃO DE CONTAS	44 - 45
GESTÃO DAS ACÇÕES	46 - 58
PLANEAMENTO	48 - 50
EXECUÇÃO	51 - 53
ACOMPANHAMENTO	54
AVALIAÇÃO	55 - 58
CONCLUSÕES	59 - 65
RECOMENDAÇÕES	66 - 69
DESTINATÁRIOS E PUBLICIDADE	70-72
EMOLUMENTOS	73
Quadros 1 e 2	
Anexo	



Tribunal de Contas

INTRODUÇÃO

FUNDAMENTOS, OBJECTIVOS E ÂMBITO

1. A auditoria, cujos resultados se relatam, foi realizada na sequência de deliberação do Plenário da 2ª Secção do TC – Tribunal de Contas de 21/12/2000. Enquadrada no Plano Trienal 1999-2001 e nas Linhas de Orientação Estratégicas definidas pela Resolução n.º 6/98 – Plenário Geral, a auditoria viu a oportunidade da sua realização examinada em ordem à solicitação, em tal sentido endereçada ao TC, por Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Socialista.
2. A auditoria abordou as razões que terão conduzido à decisão de constituição da FPS - Fundação para a Prevenção e Segurança e servido de pressuposto ao financiamento público, numa primeira fase da dotação inicial e, posteriormente, do funcionamento da FPS. Em causa estão 10 m.c. (mil contos) relativos ao capital inicial, a cedência de utilização de instalações físicas e 318.905 c. referenciados a acções de prevenção e segurança realizadas através da FPS, no período compreendido entre Julho/99 e Janeiro/2001.
3. Pretendeu-se formular juízos sobre a legalidade e regularidade do citado financiamento alargando-se, porém, o âmbito da auditoria à recolha e ao exame da informação eventualmente disponível junto dos respectivos responsáveis (e.g. estudos prévios e avaliações *ex-post*), designadamente, a incidente sobre as motivações subjacentes à criação da FPS e a justificação dada para o seu “*modus operandi*”, à luz dos critérios de economia, eficiência e eficácia na gestão dos dinheiros públicos. Pretendia-se, em particular, obter evidência quanto ao eventual contributo da FPS para uma gestão mais eficaz das acções públicas, no domínio da prevenção e segurança.
4. Aponta-se a metodologia adoptada e trata-se sucessivamente dos aspectos nucleares da legalidade e regularidade da constituição e do financiamento da FPS, da fiabilidade dos sistemas de registo contabilístico e de controlo interno e da gestão das acções realizadas com a sua intervenção. Formula-se, finalmente, um conjunto de recomendações derivadas das conclusões a que a auditoria conduziu.



Tribunal de Contas

METODOLOGIA

5. A abordagem seguida foi largamente determinada, desde logo, pelo facto conhecido de estarem em curso várias acções de investigação por parte de outras entidades: PGR-Procuradoria-Geral da República, IGAI-Inspecção-Geral da Administração Interna e DPFCEJ-Departamento de Perícia Financeira e Contabilística da Polícia Judiciária. Posteriormente, a Assembleia da República deliberou a constituição de uma Comissão Eventual de Inquérito Parlamentar aos Actos do Governo e da Administração no Processo da Fundação para a Prevenção e Segurança ¹.
6. Havia que evitar-se a sobreposição inútil de averiguações ² naturalmente detalhadas e de conclusão previsivelmente morosa, sem prejuízo de o Tribunal examinar ulteriormente a oportunidade de intentar novas diligências, à luz dos resultados evidenciados pelas citadas investigações.
7. As fases de planeamento e execução da auditoria tiveram lugar no primeiro trimestre de 2001 e envolveram o estudo dos normativos aplicáveis, a realização de entrevistas no DPFCEJ, na FPS e no MAI-Ministério da Administração Interna, assim como testes e verificações documentais. Tais testes incidiram sobre uma amostra incluindo as principais acções desenvolvidas através da FPS ³, no âmbito da segurança rodoviária e da prevenção contra os incêndios florestais, representando 70% e 47% dos montantes despendidos pela FPS, em 1999 e em 2000, respectivamente. Para o apuramento da factualidade e da informação relevante utilizaram-se, sempre que possível (face aos objectivos traçados aquando do planeamento da auditoria e tendo em atenção as funções, jurisdição e competências do Tribunal), o parecer da PGR ⁴ e o relatório da IGAI ⁵, destacando-se aqui os autos de declarações, constantes do processo de averiguações.

¹ Resolução da Assembleia da República n.º 15/2001, de 14 /02.

² Referimo-nos, nomeadamente, ao exame de casos difundidos pelos “*media*” como o da ASPP - Associação Sócio-Profissional da Polícia e o financiamento de um concerto com os Delfins e os Ritual Tejo, no âmbito da campanha “Prevenção da Floresta contra Fogos Florestais”. Tais questões deverão merecer o enquadramento adequado pelas demais entidades, *maxime*, ao nível das consequências do foro criminal.

³ “*Campanha Tolerância Zero-Natal 99*”, “*Protecção da floresta contra fogos florestais-Concerto*”, “*Campanha de prevenção de incêndios florestais*”, “*Condução sob o efeito do álcool*”, “*Velocidade na Estrada*”, “*Estudo sobre Transporte Escolar*”.

⁴ Homologado pelo Ministro da Administração Interna em 23.01.01.

⁵ O processo de averiguações foi oficialmente remetido para a Direcção-Geral do Tribunal de Contas em 19.02.2001.



Tribunal de Contas

CARACTERIZAÇÃO DA FUNDAÇÃO PARA A PREVENÇÃO E SEGURANÇA

8. A FPS foi constituída por escritura pública lavrada a 05.05.99, no 3º Cartório Notarial de Lisboa. Juridicamente assumiu-se como uma pessoa colectiva de direito privado. Estatutariamente, apontaram-se como finalidades a promoção, o desenvolvimento e o apoio de acções e estudos nos domínios da segurança, privilegiando a rodoviária e a protecção civil.
9. Intervieram na Assembleia Preparatória da FPS, realizada em 02.02.99, e foram qualificados como fundadores nos respectivos estatutos as entidades seguintes: Alípio Emílio Tomé Falcão, Leonel Jorge Nogueira de Moura, Mário Manuel Vargues Gomes, José da Costa Caramona, Fernando Vitor Lopes Barreira, José Alberto Borges, Carla Sofia Pereira Portela, Manuel Guilherme do Nascimento Pereira Lage e Vitor Manuel Serra de Mendonça Torres.
10. O elemento patrimonial consubstanciou-se numa dotação inicial de dez mil contos.
11. A morfologia orgânica suportou-se: na Assembleia de Fundadores, composta pelo conjunto dos membros supraidentificados, no Conselho de Administração, constituído pelo presidente e quatro vogais, todos fundadores (Presidente: Alípio Emílio Tomé Falcão; vogais: José Alberto Borges, Manuel Guilherme do Nascimento Pereira Lage, Vitor Manuel Serra de Mendonça Torres e Carla Sofia Pereira Portela), e no Conselho Fiscal, integrado por um presidente e dois vogais, igualmente todos fundadores.
12. A FPS adquiriu personalidade jurídica em 01.07.99 através de acto de reconhecimento exarado pelo SEAI-Secretário de Estado da Administração Interna - Luís Manuel Ferreira Parreirão Gonçalves - no exercício de delegação de competência ministerial, constando da Portaria n.º 736/99, de 23.07.
13. A sua actividade foi directamente financiada pelo MAI (70%) através de transferências provenientes de serviços por este tutelados (265 m.c.), tendo o restante (30%) provindo do Fundo de Garantia Automóvel e da Prevenção Rodoviária Portuguesa (quadro1).
14. A FPS foi extinta, por despacho do actual Secretário de Estado da Administração Interna – Rui Carlos Pereira, de 10.01.2001, na sequência de uma crise política que comportou a demissão de dois membros do Governo, em finais do ano transacto, que levou a Assembleia de Fundadores da FPS a solicitar a respectiva extinção, invocando a impossibilidade da prossecução dos seus fins.



Tribunal de Contas

EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

15. Nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, foram notificadas as entidades a seguir identificadas para se pronunciarem sobre o teor do relato de auditoria:

Henrique Nuno Pires Severiano Teixeira - Ministro da Administração Interna
Rui Carlos Pereira - Secretário de Estado da Administração Interna
Jorge Paulo Sacadura Almeida Coelho - Ex-Ministro da Administração Interna
Fernando Manuel dos Santos Gomes - Ex-Ministro da Administração Interna
Armando António Martins Vara - Ex-Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Administração Interna
Luis Manuel Santos Silva Patrão - Ex-Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Administração Interna
Luis Manuel Ferreira Parreirão Gonçalves - Ex-Secretário de Estado da Administração Interna
Alípio Emílio Tomé Falcão - Membro Fundador - Presidente do Conselho de Administração
José Alberto Borges - Membro Fundador - Vogal do Conselho de Administração
Manuel Guilherme do Nascimento Pereira Laje - Membro Fundador - Vogal do Conselho de Administração
Vitor Manuel Serra Mendonça Torres - Membro Fundador - Vogal do Conselho de Administração
Carla Sofia Pereira Portela - Membro Fundador - Vogal do Conselho de Administração
Mário Manuel Vargues Gomes - Membro Fundador - Presidente do Conselho Fiscal
Leonel Jorge Nogueira de Moura - Membro Fundador - Vogal do Conselho Fiscal
José da Costa Caramona - Membro Fundador - Vogal do Conselho Fiscal
Fernando Victor Lopes Barreira - Membro Fundador

Pronunciaram-se as seguintes entidades:

Henrique Nuno Pires Severiano Teixeira
Rui Carlos Pereira
Armando António Martins Vara
Luis Manuel Santos Silva Patrão
Alípio Emílio Tomé Falcão
Carla Sofia Pereira Portela
José Alberto Borges

As alegações apresentadas, são consideradas no texto e constam do Anexo, juntamente com as apreciações dos auditores relativas aos aspectos tratados neste relatório.



Tribunal de Contas

LEGALIDADE E REGULARIDADE DA CONSTITUIÇÃO E DO FINANCIAMENTO DA FPS

PROCESSO CONSTITUTIVO

16. A FPS sustentou a sua génese num conjunto de apreciações formuladas pelo SEAMAI-Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Administração Interna, Armando António Martins Vara, sobre o “*modus operandi*” dos serviços por si tutelados, em conjunto com outros membros do seu Gabinete⁶.
17. O argumento invocado pelo SEAMAI para justificar a sua intervenção no processo constitutivo da FPS foi o de corporizar um ente jurídico, capaz de ultrapassar a incapacidade de resposta em tempo útil e os elevados custos dos serviços do MAI. Partindo deste pressuposto, ficou assumido que o suporte financeiro desse ente assentaria maioritariamente na estrutura do MAI, concretamente, pelos serviços então tutelados pelo SEAMAI⁷.
18. Das circunstâncias descritas resulta a intervenção activa deste titular de cargo político⁸ na génese de uma fundação privada, actuação muito próxima das abrangidas pela Lei n.º 64/93, de 26.08, na redacção dada pela Lei n.º 28/95, de 18.08⁹ e das invocadas pelo art.º 44º do CPA - Código do Procedimento Administrativo^{10 11}. Jurisprudencialmente, é unânime o entendimento de que a intervenção dos titulares de cargos políticos na gestão de bens económicos e patrimoniais do Estado exige que estes no seu “*munus*” procedam de forma absolutamente isenta e imparcial, devendo dos seus actos transparecer a estrita observância dos princípios regentes da actuação da Administração Pública, designadamente o da legalidade e o do interesse público. Ora, tais actuações também se afastam do modelo legal consagrado para garantir a imparcialidade,

⁶ Vidé declarações do SEAMAI, apensas ao relatório da IGAI, a fls. 98.

⁷ Na dependência do SEAMAI estavam, mercê de delegação de competências, a Direcção-Geral de Viação, o Serviço Nacional de Protecção Civil, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, o Serviço Nacional de Bombeiros e a Comissão Nacional Especializada em Fogos Florestais.

⁸ Entenda-se o SEAMAI.

⁹ Leis que fixam o regime de incompatibilidades e impedimentos de titulares de cargos políticos e altos cargos públicos.

¹⁰ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15.11 e alterado pelo Decreto-Lei n.º 6/96, de 31.01.

¹¹ O conceito compaginado no CPA é transversal a todas as situações, remetendo para a figura do “*bonus pater familiae*”, alcançando as circunstâncias que indiciem ou levantam suspeita sobre a imparcialidade (e a neutralidade) dos funcionários e agentes da Administração, independentemente da natureza ou do carácter específico do “interesse” controvertido (financeiro ou outro).



Tribunal de Contas

correspondendo-lhes, por similitude factual, um quadro sancionatório análogo ao traçado na antedita lei, que culmina na demissão das funções impeditivas e na reposição de dinheiros públicos. Contudo, a primeira sanção acha-se já prejudicada, em virtude da ocorrência superveniente de exoneração do citado titular “político”, e a segunda pode vir a revelar-se inaplicável, dado que os resultados das averiguações efectuadas até à data da auditoria pelas diversas entidades convocadas para o exame da FPS (ver ponto 5) e os testes efectuados pelo Tribunal não detectaram indícios de aproveitamento próprio de benefícios de ganhos ou de proveitos financeiros.

19. Constatou-se, ainda, a intervenção nomeadamente do adjunto, Alípio Emílio Tomé Falcão, impulsionador do processo constitutivo ¹² (figura nuclear e Presidente do Conselho de Administração da FPS), e dos assessores, José Alberto Borges, mentor dos estatutos e administrador-delegado da FPS, e Carla Sofia Pereira Portela participante, como vogal da administração, nas decisões e actividades da FPS ¹³. Todos os colaboradores próximos do SEAMAI atrás citados estavam abrangidos pelo quadro de incompatibilidades e impedimentos contidos no Decreto-Lei n.º 196/93, de 27.05 ¹⁴ e no art.º 44º do CPA, e, por consequência, sujeitos às sanções de demissão do cargo e anulabilidade dos actos praticados (a primeira já prejudicada face à ocorrência superveniente das destituições dos cargos geradores das incompatibilidades e a segunda, igualmente prejudicada, pela extinção da FPS).

DOTAÇÃO INICIAL E FINANCIAMENTO CORRENTE

20. Tanto a forma de prover a dotação inicial da FPS como a forma de ocorrer às despesas decorrentes da prossecução do seu objecto social, confirmaram que todos os dinheiros envolvidos (379 863 c.) caiem na qualificação “pública”, face à

¹² Para integrarem os órgãos sociais foram escolhidos indivíduos relacionados com as áreas de intervenção da Fundação, tendo a sua nomeação sido precedida de contactos efectuados pelo adjunto, como decorre do relatório da IGAI, a fls. 7, último parágrafo.

¹³ O que se confirma pela posterior elaboração por aquela assessora de uma informação (n.º 22/CP/00) que propôs a “transferência” de 60 m.c. da DGV.

¹⁴ Regime de incompatibilidades dos cargos de livre designação.



Tribunal de Contas

respectiva origem. De facto, a FPS recorreu, única e exclusivamente, ao financiamento público, maioritariamente proveniente de “transferências” do Orçamento do Estado (quadro 1). A reiterar o carácter publicístico dos dinheiros envolvidos, veio o SEAMAI declarar que “*todos os actos da FPS foram de carácter público*”¹⁵.

21. A dotação inicial, declarada no acto de escritura, foi de 10 m.c., tendo-se constatado a existência de irregularidades relativamente ao respectivo modo e tempo de realização.
22. Tais irregularidades são evidenciadas, desde logo, pelo cotejo das datas relevantes: a escritura pública, a 5 de Maio, o pedido de reconhecimento, a 16 de Junho, a entrada do requerimento, a 22, e as transferências de verbas, 10 m.c. da CNEFF - Comissão Nacional Especializada em Fogos Florestais, que permitiram a viabilização patrimonial “*ab origine*” da FPS, a 28, 4 m.c. do SNB - Serviço Nacional de Bombeiros, a 24, e 3 m.c. do SNPC - Serviço Nacional de Protecção Civil, a 28 (todas reportadas a Junho/99). Verifica-se, assim, que as transferências ocorreram: antes do reconhecimento da Fundação que como referido no ponto 12 ocorreu em 01.07.99 e, portanto, numa fase anterior à aquisição de personalidade jurídica (art.º 158º, n.º 2 do Código Civil).
23. Para além das irregularidades acima descritas, as citadas “transferências” destinaram-se, formalmente, a acções de prevenção e segurança enquadradas em protocolos celebrados entre a FPS e os vários serviços¹⁶ estando-se, portanto, perante uma situação que pode qualificar-se como de fuga do direito administrativo para o direito privado, postergando as regras reguladoras da assunção, autorização e pagamento de despesas públicas.
24. Por outro lado, verificou-se que todas as transferências a favor da FPS, posteriores à dotação inicial, eram referenciadas a prestações de serviços tendo, em substância, a natureza de “adiantamentos” (designadamente a verba de 70 000 contos transferida da DGV, em 1999, para acções a desenvolver no ano 2000, autorizada pelo SEAMAI em 03.12.99) e de “pagamentos por conta”

¹⁵ Vidé declarações de Armando Vara à IGAI a fls. 100 do processo.

¹⁶ Os protocolos em causa foram celebrados com a CNEFF (no montante de 10 m.c., desconhecendo-se a data de celebração e se houve homologação. Sabe-se, contudo, ser de 26.05.99 o despacho do SEAMAI que autorizou a transferência da verba); com o SNB (autorizada a transferência de 4 m.c. pela Direcção assinada pelo Presidente daquele serviço a 07.06.99) e com o SNPC (assinado e homologado pelo SEAMAI, a 24.06.99).



Tribunal de Contas

(nomeadamente, as transferências da CNEFF de 39.663 contos e 60.000 contos, cujas empresas prestadoras dos serviços já se encontravam evidenciadas nas informações sobre as quais recaíram os despachos de autorização do SEAMAI) devidos por essas mesmas prestações.

25. Nessa medida, ficou engendrado um esquema de financiamento da FPS à margem quer da própria conceptualização contabilística estabelecida para as “transferências”¹⁷, quer do regime de despesas públicas constante dos Decretos-Lei n.º 55/95, de 29.03 e n.º 197/99, de 08.06¹⁸.
26. Salienta-se também que algumas das autorizações de transferências denotaram irregularidades substantivas. Refere-se a efectuada pelo SNB de 4 m.c., por extrapolar o âmbito das atribuições do serviço¹⁹, e a proferida pelo Governador Civil de Lisboa, alegadamente em resposta à solicitação verbal do chefe de Gabinete do SEAMAI²⁰, no montante de 7,3 m.c, por ter sido retirada de uma verba global de 50,3 m.c. cuja afectação ao apoio social aos imigrantes tinha sido determinada pelo SEAMAI e, ainda, por a referida verba não ter sido publicada no DR, em preterição do disposto na Lei n.º 26/94, de 19.08²¹.

CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS

27. A FPS dispondo, como se vem dizendo, de dinheiros exclusivamente públicos, devia ter-se circunscrito às regras relativas à contratação de serviços instituídas pelos Decretos-Lei n.º 55/95, de 29.03 e n.º 197/99, de 08.06, em virtude de se enquadrar no âmbito extensivo de aplicação pessoal indicado no art.º 3º dos

¹⁷ Aceitando-se, para efeitos de contedução do conceito de “transferências”, que estas constituem “diminuições patrimoniais por parte de um ente público que tem por objecto uma entrega em dinheiro ou em espécie a outros entes públicos, empresas privadas ou famílias, sem contrapartida directa por parte dos beneficiários” (cfr. Manual do Plano Oficial de Contabilidade Pública, de António Pires Caiado e Ana Calado Pinto, VISLIS Editores, pág. 235).

¹⁸ Diplomas que regem a realização de despesas públicas com locação e aquisição de bens e serviços, bem como da contratação pública relativa à locação e aquisição de bens móveis e de serviços.

¹⁹ Conforme o disposto no art.º 4º do DL n.º 418/80, de 29 de Setembro, revogado pelo DL n.º 293/2000, de 17 de Novembro (Lei orgânica do SNB).

²⁰ Vidé relatório da IGAI, a págs. 33.

²¹ Regulamenta a obrigatoriedade de publicitação dos benefícios concedidos pela Administração Pública a particulares.



Tribunal de Contas

diplomas citados. Relativamente às acções integradas na amostra seleccionada (*“Protecção Floresta Contra Fogos Florestais – Concerto”*, *“Prevenção de Incêndios Florestais”*, *“Segurança máxima – Tolerância Zero”*, *“Segurança máxima – Tolerância Zero – Natal 99”*, *“Velocidade na Estrada”*, *“Condução sob o efeito do álcool”* e *“Estudo sobre Transporte Escolar numa óptica de segurança”*) verificou-se, no que a este propósito importa, que a campanha *“Prevenção de Incêndios Florestais”*, que representa 21% da amostra, se processou à revelia da procedimentalização legalmente instituída, designadamente o cominado nos artigos 59º, 78º e seguintes do DL nº 197/99 (ver quadro 2).

28. Desta actuação marginal ao bloco de legalidade regulador da contratação pública²², resultou a completa preterição do conjunto de princípios denominador da realização de despesas públicas (destacando-se os da legalidade, da transparência e publicidade, da igualdade e da concorrência), de que decorre responsabilidade civil, financeira e disciplinar nos termos do art.º 15º do DL n.º 197/99. Sobre o eventual enquadramento disciplinar pronunciou-se já o relatório da IGAI²³.
29. Relativamente à preterição das normas legais instituídas em matéria de contratação pública, concretamente mercê da não celebração de contrato escrito em nenhuma das adjudicações de serviços, assinala-se que a FPS se colocou numa posição vulnerável ao não se dotar de mecanismos de penalização contratual por incumprimento, daí decorrendo menores garantias para a salvaguarda dos dinheiros públicos.

RECURSOS HUMANOS

30. A FPS desenvolveu a sua actividade recorrendo a um modelo de suporte organizacional assente em indivíduos que exerciam funções de designação política no Gabinete do SEAMAI e noutros, disponibilizados pelos serviços tutelados pelo MAI, excepto relativamente à contabilista que figurava como uma prestadora de serviços contratada.

²² Entendendo-se que este é constituído pelos Decretos-Lei nºs 55/95, de 29.03 e 197/99, de 08.06.

²³ Em sede de propostas finais do relatório, a fls. 61.



Tribunal de Contas

31. Relativamente aos primeiros, a FPS era gerida pelo adjunto do SEAMAI, Tomé Falcão e contou com a participação dos assessores Carla Portela e José Borges, os quais, muito embora não fossem remunerados pelas funções de, respectivamente, presidente e vogais do Conselho de Administração, terão aplicado uma parte do tempo cometido às funções acima referenciadas ao serviço da Fundação ²⁴.
32. Verificou-se ainda, quanto aos segundos, que a FPS beneficiou dos serviços prestados por uma técnica cedida, a tempo parcial, pela DGV bem como de um motorista, a tempo inteiro, pelo SNPC, constituindo encargos dos respectivos serviços de origem as remunerações destes ²⁵, tendo sido invocado como justificação que tal “colaboração” se contextualizava no protocolo celebrado com aqueles serviços ²⁶.
33. No que concerne à contabilista, a sua contratação revestia a modalidade de prestação de serviços e importava numa despesa mensal de 30 c. ²⁷.

INSTALAÇÕES E EQUIPAMENTO

34. Foram cedidos à FPS direitos de utilização da Quinta de Stº António (Pontinha-Odivelas) ²⁸ e do Forte Velho (Monte Estoril) ²⁹ através de protocolos celebrados com a CAHS-Comissão de Assistência e Habitação Social do Governo Civil de Lisboa e a GNR-Guarda Nacional Republicana.
35. A disponibilização do Forte Velho - que seria equipado pelo GEPI – Gabinete de Estudos e de Planeamento de Instalações, ao abrigo de um outro protocolo, entre este serviço e a FPS, celebrado e homologado a 24.09.99 - não chegou a ocorrer, em virtude da falta de apresentação, pela FPS, de um plano com vista à instalação de um Centro de Documentação ³⁰.

²⁴ Os convites que estes receberam para integrarem os órgãos sociais da Fundação terão sido endereçados no pressuposto de estas pessoas terem disponibilidade para o exercício de funções a título gratuito (a fls. 7 e 8 do relatório da IGAI).

²⁵ As remunerações do motorista importaram numa despesa de cerca de 2,8 m.c. para o SNPC, durante o biénio 1999/2000, como se retira do relatório da IGAI, a fls. 16.

²⁶ Vidé relatório da IGAI, a fls. 15.

²⁷ Vidé relatório da IGAI, a fls. 16.

²⁸ Cedido por protocolo celebrado e homologado a 22.10.99, como consta a fls. 17 do relatório da IGAI.

²⁹ Vidé relatório da IGAI, a fls. 21.

³⁰ Vidé fls. 21 do mesmo relatório.



Tribunal de Contas

36. Constatou-se, em ambos os casos, que a FPS não ocupou nem tomou posse ou realizou qualquer acto de administração nem efectuou despesas nas instalações acima referidas, tendo usado, como sua sede, uma sala de escritórios localizada no 7º andar do n.º 10, da Avenida 5 de Outubro, em Lisboa ³¹.
37. Ao nível do equipamento, constatou-se que foi disponibilizada à FPS uma viatura do Estado ³² e dois telemóveis ³³, todos da propriedade do SNPC, ficando os encargos com a respectiva utilização, manutenção e conservação a cargo daquele serviço ³⁴ (despesa totalizada, no período de Julho/1999 a Dezembro/2000, em 1,1 m.c) ³⁵.

EXTINÇÃO E LIQUIDAÇÃO

38. A extinção da FPS ocorreu por despacho do SEAI, de 10.01.2001. À data, a análise documental mostra a existência de depósitos bancários, no montante de 55 619 737\$00 ³⁶, estando por determinar a sua afectação final.
39. Cabe ao SEAI tomar todas as iniciativas apropriadas no sentido de promover a rápida liquidação da FPS e a salvaguarda dos interesses do Estado, incluindo no que respeita à reversão do remanescente que vier a ser apurado após regularização de todos os passivos.

³¹ Embora não fosse esta a sede estatutária, constante do art.º 2º dos Estatutos, que indicava como tal o 1º andar direito do n.º 111 da Rua Ernesto Silva, freguesia de Algés, concelho de Oeiras.

³² As despesas com apoio logístico (combustível e reparações) ocasionadas pela cedência da viatura foram um encargo suportado pelo SNPC e ascenderam a quase 1 m.c. no biénio 1999/2000 (respectivamente, 474,3 e 546,7 c.) – cfr. relatório da IGAI, a fls. 22.

³³ Cujas despesas de utilização importaram em cerca de 424 c. para o SNPC – cfr. mesma folha.

³⁴ Bens cedidos no âmbito de um protocolo adicional celebrado a 25.06.99.

³⁵ De acordo com as atribuições previstas no art.º 8º al. d) na redacção dada pelo DL n.º 152/99, de 10/05 a disponibilização destes bens móveis circunscreve-se no âmbito do apoio técnico ou financeiro compatível com as disponibilidades e plano anual de actividades do SNPC.

³⁶ Valor indicado no relatório da IGAI, a fls. 45.



Tribunal de Contas

FIABILIDADE DOS SISTEMAS DE REGISTO CONTABILÍSTICO E DE CONTROLO INTERNO

ORGANIZAÇÃO CONTABILÍSTICA

40. A contabilidade da FPS baseia-se numa aplicação informática estruturada segundo o Plano Oficial de Contabilidade.
41. Detectaram-se deficiências no sistema contabilístico relacionadas com a inexistência de reconciliações bancárias (substituídas pela saída mensal de extractos de conta e balancetes que eram apreciados pela contabilista ³⁷), de inventário (embora conste do aditamento ao “Relatório de Actividades de 2000” um património de 5 m.c.), de Balanço e da Demonstração de Resultados (a prestação de contas foi formalizada através de Relatório de Actividades e Balancetes às datas de 31.12.99, 31.12.2000 e 17.01.2001 ³⁸).

ÓRGÃOS DE CONTROLO

42. Constatou-se a inexistência de uma estrutura organizacional (sendo a organização administrativa existente meramente residual e centralizada no Presidente do Conselho de Administração), de um qualquer esquema de supervisão de procedimentos ao nível da confirmação das despesas e de segregação de funções incompatíveis. Por outro lado, nenhum dos membros do Conselho Fiscal detinha formação técnico-científica, habilitante do exercício dessas funções ³⁹.
43. O Conselho Fiscal, reunido em 24.03.2000, emitiu parecer favorável sobre o “Relatório de Actividades, Balanço e Conta do Resultado do Exercício, Inventário do Património”, relativos a 1999. Verificou-se, contudo, que tal parecer não foi precedido de uma apreciação das citadas peças das demonstrações financeiras tomando, tão-somente, por base, uma breve análise do balancete do Razão relativo a 31.12.99 ⁴⁰.

³⁷ Conforme declarações prestadas à IGAI, a fls. 261 do processo de averiguações.

³⁸ Aditamento ao relatório de contas do ano de 2000.

³⁹ Afirmção que decorre do exposto a fls. 47 do relatório da IGAI.

⁴⁰ Vidé auto de declarações do processo de averiguações da IGAI, a fls. 223.



Tribunal de Contas

PRESTAÇÃO DE CONTAS

44. Em Maio de 2000, a Fundação enviou ao MAI um documento intitulado “*Relatório de Actividades, Balanço e Conta do Resultado do Exercício, Inventário do Património*” relativo a 1999, tendo este sido alvo de críticas, conforme evidenciado na Informação n.º 4/LM/2000 do Gabinete do SEAMAI ⁴¹. Das deficiências apuradas destacam-se: no Plano de Actividades, a mera enunciação dum conjunto genérico de intenções (sem concretizar campanhas, estudos e acções, nem a correspondente programação financeira); no Relatório de Actividades, a falta de identificação dos titulares dos órgãos sociais e a ausência de Balanço e Demonstração de Resultados (substituídos por um balancete incompleto) e a falta de indicação da proveniência ou da forma de realização do capital afecto à dotação inicial.
45. Estando a FPS sujeita aos poderes de controlo financeiro do Tribunal de Contas por via da al. g) do n.º 2 do art.º 2º da Lei n.º 98/97, de 26.08, está também sujeita ao dever de prestação de contas perante o mesmo, nos termos da al. o) do n.º 1 do art.º 51º da mesma Lei. Não o tendo feito relativamente às contas do exercício de 1999 e 2000, a estatuição cominada no antedito preceito saiu desrespeitada, o que é susceptível de constituir uma infracção nos termos da al. a) do n.º 1 do art.º 66º da Lei n.º 98/97, de 26.08.

⁴¹ O exemplar constante do processo não faz prova nem serve de documento autêntico, dado que não está devidamente rubricado e assinado pela signatária (assessora, Luísa Maria F. Duarte Mano), nem tão pouco sobre ele recaiu qualquer acto administrativo (despacho).



Tribunal de Contas

GESTÃO DAS ACÇÕES

46. É pacífico que a gestão das organizações recorre, “*inter alia*”, à elaboração de dois instrumentos fundamentais: o Plano e o Relatório de Actividades anuais. O primeiro, para concretizar a estratégia, hierarquizar opções, programar acções e afectar e mobilizar os recursos. O segundo, destinado a relatar o percurso efectuado, apontar os desvios, avaliar os resultados e estruturar a informação para o futuro próximo.
47. O Decreto-Lei n.º 183/96, de 27.09, torna obrigatória a utilização dos dois citados instrumentos por todos os serviços na gestão dos dinheiros públicos. Na medida em que a FPS recorreu a dinheiros exclusivamente públicos, importa examinar se os instrumentos semelhantes, previstos nos seus estatutos, tiveram um papel equivalente. Caso contrário, sempre conviria examinar as disposições tomadas ao nível do SEAMAI como ao da própria FPS, no sentido de documentar e comprovar, à luz dos critérios da economia, eficiência e eficácia, as vantagens decorrentes para o contribuinte de uma gestão privatística dos mesmos fundos, aos níveis do planeamento, da execução, do acompanhamento e da avaliação das acções financiadas.

PLANEAMENTO

48. O diploma em questão estabelece que o Plano de Actividades deve discriminar os objectivos a atingir, os programas a realizar e os recursos a utilizar. Ora verificou-se que a informação constante dos Planos de Actividades da FPS (de 1999 e 2000), era parca e genérica indicando objectivos abrangentes, de óbvias imperceptibilidade e imensurabilidade, omitindo nexos de correspondência, expressos ou implícitos, a eixos de acção claramente definidos e programados e prevendo actividades sem a respectiva tipificação e expressão financeira ⁴².

⁴² Exemplificando: no objectivo “*Segurança rodoviária*”, incluíram-se como metas a análise da sinistralidade, o estudo dos acidentes e da sinistralidade; no caso da “*Protecção da floresta contra fogos florestais*”, indicou-se a promoção de estudos e acções preventivas de riscos de fogos florestais, a identificação de carências e deficiências para fazer face às consequências dos fogos florestais, a difusão de conselhos e informações úteis relativas a medidas de protecção e segurança da floresta e cultivar uma vivência de solidariedade e preocupação pela destruição do ecossistema pelos fogos florestais.



Tribunal de Contas

49. Do universo das acções realizadas pela FPS (quadro 2), apurou-se que a campanha “*Segurança Máxima - Tolerância Zero*”, o “*Estudo sobre a Caracterização do Sector de veículos Pesados*” e a brochura elaborada no contexto da acção “*Produção de material pedagógico*”, integrada no projecto “*2000 – Ano da Educação Rodoviária*” (representando 18% do total das acções), não configuraram intervenções autónomas antes deram prossecução ao PISER - Plano Integrado de Segurança Rodoviária ^{43 44}.
50. Da amostra examinada também não resulta justificado o recurso à FPS com base na necessidade de se realizarem acções pontuais, de difícil ou impossível programação (como é o caso das campanhas “*Segurança Máxima-Tolerância Zero- Natal 99*”, “*Protecção da Floresta contra Fogos Florestais - Concerto*”, “*Velocidade na Estrada*”, que representam 49% do total da amostra). Tais campanhas podiam, face ao seu objecto e tempo (previsível) de realização, integrar um plano de actividades e, igualmente, ser cumpridas em tempo útil pelos serviços do MAI, designadamente os tutelados pelo SEAMAI.

EXECUÇÃO

51. Na realização das acções a FPS devia ter-se circunscrito às normas relativas à realização de despesas públicas contidas nos Decretos-Lei n.º 55/95, de 29.03 e n.º 197/99, de 08.06, conforme já referido no ponto 27. Neste enquadramento, os procedimentos adoptados, em função do seu valor, na acção “*Prevenção de Incêndios Florestais*” (51.662 c.), que representa 21% das acções da amostra seleccionada, deveriam envolver a realização de concurso público e a celebração de contrato escrito.
52. Agindo fora do enquadramento jurídico, desrespeitaram-se os trâmites e procedimentos instituídos aos níveis da consulta de mercado (tendo-se verificado uma aleatória repartição de papéis entre a FPS e os serviços do MAI,

⁴³ Plano elaborado anualmente pelo Conselho Nacional de Segurança Rodoviária, integrado na DGV e inclui os projectos prioritários e com mais impacto na política de segurança rodoviária, a prosseguir por várias entidades, predominantemente tuteladas pelo MAI, e por outros entes públicos e privados.

⁴⁴ No PISER 99, a actuação da FPS não esteve contemplada, porém, no PISER 2000, a sua actuação viria a estar devidamente equacionada.



Tribunal de Contas

nos quais uma parte significativa dos procedimentos teve início ⁴⁵), da selecção os adjudicatários (relevada da falta de propostas alternativas), do critério de preferência adoptado (em vez do procedimento em função do valor, recorreu-se sistematicamente ao ajuste directo, nem sempre antecedido de consulta de mercado ⁴⁶). Constatou-se ainda a não celebração de contratos escritos, sem se verificar causas de dispensa ou não exigibilidade.

53. Da amostra examinada verificou-se que o início dos procedimentos ocorreu, em regra, fora da FPS (vidé nota 45). Relativamente às campanhas cujo início do procedimento teve lugar na FPS (campanha “*Condução sob o efeito do álcool*” e o “*Estudo sobre transporte escolar numa óptica de segurança*”, representando 16% do total da amostra), constatou-se que o tempo despendido em toda a marcha do procedimento foi de 14 dias (aquém do normalmente gasto com qualquer um dos procedimentos legais). No entanto, deve ter-se em atenção que nenhum dos fornecimentos adjudicados revestia carácter de urgência ou integrava um caso de força maior. O “imediatismo” do fornecimento não poderia firmar-se numa causa de interesse público relevante quando nem se descortinava a utilidade da rapidez da contratação conseguida.

ACOMPANHAMENTO

54. Da auditoria realizada, resultou que a FPS, pese embora os protocolos (pontos 23 e 24) preverem a realização de reuniões e a feitura de relatórios no final de cada uma das acções e o celebrado com a DGV prever mesmo a existência de um gestor designado para o efeito, não procedeu nem instituiu procedimentos com vista ao acompanhamento sistemático das acções desenvolvidas, tendo-se limitado a medidas pontuais (visualização de fotografias de *placards* relativos a campanhas).

⁴⁵ O que ocorreu, entre outras, nas seguintes campanhas: “*Protecção da Floresta contra Fogos Florestais*” e “*Prevenção de Incêndios Florestais*”, cujo início procedimental se deu na CNEFF, “*Segurança máxima Tolerância Zero – Natal de 1999*”, iniciou-se na DGV e “*Velocidade da Estrada*”, que, segundo despacho do Presidente do Conselho de Administração aposto numa factura, a campanha surgiu na sequência do envolvimento directo do SEAI.

⁴⁶ Por exemplo: campanhas “*Segurança máxima – Tolerância Zero*” e “*Velocidade na Estrada*”.



Tribunal de Contas

AVALIAÇÃO

55. O Relatório de Actividades, como instrumento básico da gestão, deve discriminar os objectivos atingidos, o grau de realização dos programas e os recursos utilizados⁴⁷. Contudo, os relatórios produzidos pela FPS (relativos a 1999, 2000 e de 01.01 a 17.01.2001) limitam-se, basicamente, a elencar as actividades desenvolvidas, o respectivo custo e as empresas contratadas. Aliás, a FPS dificilmente poderia avaliar o grau de execução das acções e campanhas por si desenvolvidas dado que estas não se achavam inseridas em planos autónomos e algumas integravam planos agregados de actuação⁴⁸, daí decorrendo que a avaliação de tais campanhas e do papel nelas desempenhado pela FPS caberia ao próprio SEAMAI.
56. Nem o MAI nem a FPS intentaram qualquer política de avaliação ficando por apurar o impacto real de um dos objectivos que determinaram a sua constituição (corporizar um ente privado capaz de “*agir com rapidez*”⁴⁹). A FPS não controlava administrativamente, desde o início até à sua ultimação, a marcha de cada procedimento de aquisição de serviços (cujo impulsionamento tinha lugar, nalguns casos, nos próprios serviços públicos), o que inviabilizou uma apreciação concreta sobre os ganhos de tempo obtidos balizada no tempo gasto, nem permitiu concluir que este era inferior ao gasto por um serviço público na aquisição de um serviço de natureza e valor idênticos (ver também ponto 53).
57. A factualidade apurada não permite verificar nem a obtenção de menores custos nem reduções úteis nos prazos de execução em resultado da actuação da FPS, ficando por demonstrar economias ou uma operacionalidade acrescida, justificadoras das fórmulas e procedimentos expeditos adoptados. Nem o MAI nem a FPS providenciaram no sentido de instituir um sistema de informação viabilizadora de uma avaliação de custos/benefícios. Nem tão-pouco se dispõe

⁴⁷ Cfr. art.º 1º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 183/96, de 27.09.

⁴⁸ São elaborados relatórios trimestrais de execução do PISER embora os mesmos apenas identifiquem o estado em que as acções se encontram: “executado”, “em curso” ou “não executado”.

⁴⁹ Afirmação do SEAMAI, em sede de declarações confirmadas em auto, junto da IGAI e constantes do processo a fls. 98.



Tribunal de Contas

de um estudo comparativo ponderador dos custos incorridos com tais adjudicações e dos incorridos com adjudicações de fim idêntico, por serviços públicos ou outros entes privados já colaboradores do MAI e que indicasse um padrão referencial de excelência que servisse de paradigma à avaliação da FPS.

58. Em suma, não se dispõe de uma avaliação independente do desempenho da FPS, tendo-se, ainda, constatado que nem o MAI nem a própria FPS dispõem de avaliações – como lhes competia – da economia, eficiência e eficácia das acções de prevenção e segurança em que a FPS esteve envolvida.



Tribunal de Contas

CONCLUSÕES

59. A criação da FPS (Maio de 1999) e o seu funcionamento (até Janeiro de 2001) resultaram da iniciativa do ex-Secretário de Estado Armando António Martins Vara, coadjuvado pelos fundadores da FPS, destacando-se de entre estes, três membros do seu Gabinete (Alípio Emílio Tomé Falcão, José Alberto Borges e Carla Sofia Pereira Portela) (pontos 8 a 14).
60. A criação da FPS tinha por objectivo declarado ultrapassar uma invocada “incapacidade de resposta e elevados custos de funcionamento” dos serviços do MAI. Tal objectivo justificaria, por si só, que o financiamento da FPS fosse exclusivamente público e suportado pelo MAI (pontos 16 e 17).
61. O financiamento da FPS foi realizado à custa de “transferências” que operaram como fuga do direito administrativo para o direito privado. A auditoria constatou que as “transferências” efectuadas evidenciaram irregularidades. A FPS foi o instrumento utilizado para conseguir que os serviços financiadores sujeitos à jurisdição do TC ficassem dispensados da observância das normas de execução orçamental atinentes à autorização da despesa, à contratação de fornecimentos e serviços e à afectação de recursos públicos. Neste contexto, tentou-se alcançar, por meios expeditos, um resultado que só podia ser alcançado mediante os processos previstos na lei, violando-se assim, o espírito circunscrito no regime jurídico privado das fundações, bem como no regime publicístico das despesas. A caracterização detalhada das questões acima enunciadas está em curso, devendo os respectivos resultados vir a ser relatados autonomamente (pontos 18 a 37).
62. Constataram-se deficiências e insuficiências nos sistemas de controlo interno e contabilístico bem como nas demonstrações financeiras produzidas. A FPS não apresentou contas ao Tribunal – como era devido – nem tão pouco se organizou, contabilisticamente, para corresponder aos requisitos dessa apresentação (pontos 40 a 45).
63. As diligências empreendidas junto da FPS e dos seus responsáveis, no sentido de obter elementos fiáveis (e.g., estudos prévios e avaliações *ex-post*) susceptíveis de comprovar eventuais melhorias, a bem do interesse público, decorrentes do seu desempenho, revelaram-se infrutíferas. Por outro lado, o exame de uma amostra das acções de prevenção realizadas através da FPS, relevou que os prazos dos procedimentos administrativos da contratação de



Tribunal de Contas

serviços ocorridos na FPS foram curtos. Porém, não foi possível estabelecer a utilidade prática da celeridade administrativa conseguida, tanto mais que a generalidade das acções examinadas era susceptível de programação prévia permitindo também nessa medida, uma gestão dos recursos orçamentais com pleno respeito pelas regras estabelecidas (pontos 46 a 58).

64. A informação recolhida no âmbito da auditoria, directamente ou através de outros organismos, não revelou, até à data, comportamentos susceptíveis de integrar um qualquer plano engendrado com o propósito de obter benefícios ou ganhos financeiros pessoais.
65. Sublinha-se que as conclusões supra – e, em particular, a do ponto 64 – têm vocação para ser revistas à luz dos resultados finais das averiguações detalhadas, ainda em curso, nomeadamente noutras instâncias, relativas a algumas acções concretas, largamente publicitadas na imprensa (ponto 6).

RECOMENDAÇÕES

66. A instrumentalização de uma Fundação de direito privado, substituindo um serviço público, ainda que a pretexto de se conseguir uma maior operacionalidade ou celeridade de acção a menores custos, carece de base legal. Deverá o poder político promover os mecanismos apropriados à boa gestão, nomeadamente redimensionando, reformando e reestruturando os seus serviços.
67. Deverão ser tomadas as iniciativas necessárias à definição de um quadro normativo disciplinador da criação e do funcionamento de entes fundacionais, por forma a evitar a sua utilização indevida por entidades públicas e a instituir procedimentos que assegurem a transparência da actividade administrativa, balizando-a por parâmetros de legalidade e de prossecução do interesse público.
68. Deverá o SEAI assegurar a salvaguarda dos 55 620 contos, em depósitos bancários, existentes à data de extinção da FPS (10.01.2001), bem como promover o apuramento do remanescente, a reverter para o Estado após a regularização dos passivos da FPS.
69. Devem ser apresentadas ao TC as contas da FPS até que se conclua a respectiva liquidação.



Tribunal de Contas

DESTINATÁRIOS E PUBLICIDADE

70. Enviem-se exemplares do relatório às seguintes entidades:

Presidente da Assembleia da República
Primeiro Ministro
Procurador-Geral da República
Presidente do Grupo Parlamentar do Partido Socialista
Presidente do Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata
Presidente do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português
Presidente do Grupo Parlamentar do Partido Popular
Presidente do Grupo Parlamentar do Partido Ecologista “Os Verdes”
Presidente do Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda
Presidente da Comissão Eventual de Inquérito Parlamentar aos Actos do Governo e da Administração no Processo da Fundação para a Prevenção e Segurança
Deputados Subscritores do Pedido de Fiscalização sobre a FPS
Entidades ouvidas no âmbito do contraditório
Juíz Conselheiro Instrutor do Inquérito 1/2001– Conselho Superior da Magistratura
Inspector-Geral da Administração Interna
Directora Nacional-Adjunta da Direcção Central de Investigação da Corrupção e Criminalidade Económica e Financeira
Director do Departamento de Perícia Financeira e Contabilística da Polícia Judiciária

71. De harmonia com o disposto no n.º 4 do artigo 54º da Lei n.º 98/97, aplicável por força do disposto no n.º 2 do art.º 55º da mesma Lei, remeta-se para efeitos de notificação ao Ministério Público, junto deste Tribunal.

72. Após cumprimento das diligências que antecedem, divulgue-se o relatório nos meios de comunicação social e na Internet, juntamente com o seu Anexo.

EMOLUMENTOS

73. São devidos emolumentos nos termos do art.º 10º, n.º2, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com a nova redacção dada pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, no valor de 305 000\$00.



Tribunal de Contas

Tribunal de Contas, em 11 Junho de 2001

O Conselheiro Relator,

Jose de Castro de Mira Mendes

(José de Castro de Mira Mendes)

Os Conselheiros,

Carlos Manuel Botelho Moreno

(Carlos Manuel Botelho Moreno)

Manuel Raminhos Alves de Melo

(Manuel Raminhos Alves de Melo)

Lia Olema

(Lia Olema Ferreira Videira de Jesus Correia)

Manuel Henrique de Freitas Pereira (Voto nos termos da deliberação de voto em anexo)

(Manuel Henrique de Freitas Pereira)

Jose Alves Cardoso (voto o relatório no anexo de que a caracterização detalhada sobre os casos (ponto 6º) permitira definir o tratamento, sem que se entenda algo vago, dado as alegadas "transferências")

(José Alves Cardoso)

Antonio Jose Avero

(António José Avérous Mira Crespo)



Tribunal de Contas

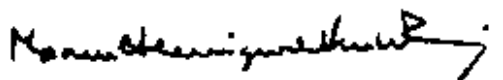
DECLARAÇÃO DE VOTO

Voto contra este relatório de auditoria por não estar de acordo com o seu âmbito e a metodologia seguida, pois considero que, dadas as competências do Tribunal, o relatório – ainda que a sua aprovação fosse diferida no tempo para permitir a realização de todas as diligências indispensáveis – deveria:

- a) Incidir e emitir um juízo fundamentado e conclusivo sobre a legalidade e regularidade de cada uma das “transferências” efectuadas para a Fundação para a Prevenção e Segurança (FPS) pelos diferentes serviços e organismos sujeitos à jurisdição do Tribunal – para o que deveria ouvir em sede de contraditório os respectivos responsáveis (artº 13º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto);
- b) Apreciar, em sede de FPS – que está, inequivocamente, sujeita ao controlo financeiro do Tribunal -, a correcta aplicação dessas “transferências” às finalidades visadas segundo critérios de boa gestão e, além disso, verificar se foram cumpridas as normas sobre contratação pública que sejam aplicáveis ao caso tendo em conta o disposto no artº 3º do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho.

Ora, a componente referida na alínea a) é diferida para relatório do Tribunal a apresentar posteriormente.

O que antecede não significa que, desde já, perante os dados constantes do relatório, e abstraindo das questões de legalidade sobre as quais já se pronunciou a Procuradoria Geral da República, a constituição da FPS não deva ser considerada um artificio que visa, “agilizando” procedimentos, subtrair a realização das despesas públicas às normas a que devem obedecer, facto sobre o qual o Tribunal, como “consciência financeira” do Estado, não pode deixar de formular um juízo profundamente negativo.


(Manuel Henrique de Freitas Pereira)



Tribunal de Contas

Quadro 1
TRANSFERÊNCIAS

<i>Transferências</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>Unid.Contos</i> <i>Total</i>
Direcção-Geral de Viação	78.000	60.000	138.000
Serviço Nacional de Bombeiros	4.000	-	4.000
Governo Civil Lisboa	7.300	-	7.300
Serviço Nac. Protecção Civil	3.000	3.000	6.000
Comissão Naci. Espec. Fogos Flor.	109.663	-	109.663
Transferências directas do MAI	201.963	63.000	264.963
Fundo Garantia Automóvel	64.900	-	64.900
Prevenção Rodoviária Portuguesa	-	50.000	50.000
Outras Transferências	64.900	50.000	114.900
TOTAL	266.863	113.000	379.863



Tribunal de Contas

Quadro 2
FINANCIAMENTO/APLICAÇÃO - 1999/2000

<i>Unid: Contos</i>			
<i>Entidade</i>	<i>Designação</i>	<i>Financiamento</i>	<i>Aplicação</i>
SNB	Promoção e sensibilização da população no âmbito da protecção do parque florestal	4.000	a)
CNEFF	Campanha de sensibilização da população para a prevenção dos fogos florestais	10.000	a)
	Campanha "Prevenção de incêndios florestais" -TV imprensa e rádio	60.000	51.662
	"Protecção da floresta contra fogos florestais-Concerto"	39.663	39.663
SNPC	Apoio financeiro de acções de protecção civil	6.000	a)
GCL	Subsidio para cobertura de despesas correntes	7.300	b)
DGV	"Estudo sobre a caracterização do sector de veículos pesados"		4.095
	"Segurança máxima - Tolerância zero - Natal 1999"		66.418
	"2000-Ano da educação rodoviária" - brochura e mapas		18.120
	Reforço da rede de painéis e concepção de cartazes para a campanha "Cinto de segurança"	138.000	12.308
	"Segurança Máxima -Tolerância zero-Verão 1999"		473
	"Alcool e condução" - cartazes		6.201
	"Está na hora de dizer não ao acidente"-spots TV e rádio		5.324
	"Condução sob o efeito do álcool - Rede Nacional de Painéis" - 1ª Fase		17.550
	"Rede tolerância zero" - manutenção"		3.545
	"Estudo sobre o transporte escolar" c)		1.018
FGA	Campanha de sensibilização -público em geral		3.592
	Campanha de sensibilização -emigrantes	64.900	2.984
	"Segurança máxima-Tolerância zero" - TV e rádio		34.309
PRP	"Rede Nacional de Painéis" - 1ª Fase (Reforço)		7.020
	"Rede Nacional de Painéis" - 2ª Fase		17.843
	"Na estrada o álcool mata"	50.000	13.209
	"Rede tolerância zero" - manutenção		618
	"Velocidade na estrada"		12.953
Total da Amostra			d) 243.791
TOTAL		379.863	318.905

NB: Amostra a sombreado

a) Não foram aplicadas em qualquer acção enquadrada na actividade da FPS

b) Aplicação para despesas correntes

c) Montante da adjudicação foi de 3 393 c. - só foi pago até á conclusão da auditoria 30%

d) Foi considerado o valor da adjudicação enunciado na alinea c)



Tribunal de Contas

Anexo

Na sequência do exercício do princípio do contraditório ao abrigo do art.º 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, no âmbito do relato de auditoria incidente sobre a Fundação para a Prevenção e Segurança, vêm os auditores oferecer o que se apresenta como pertinente em resposta à argumentação expendida pelos seguintes exponentes:

- NUNO SEVERIANO TEIXEIRA
- RUI CARLOS PEREIRA
- ARMANDO ANTÓNIO MARTINS VARA
- LUÍS MANUEL DOS SANTOS PATRÃO
- ALÍPIO EMÍLIO TOMÉ FALCÃO
- CARLA SOFIA PEREIRA PORTELA
- JOSÉ ALBERTO BORGES



Tribunal de Contas

NUNO SEVERIANO TEIXEIRA

1. O actual Ministro da Administração Interna vem referenciar a sua actuação relativamente à Fundação para a Prevenção e Segurança, desde que iniciou funções a 14/Set/2000.
2. O relato não se reporta a actos pessoalmente praticados pelo notificado ou a outros que lhe possam, directa ou indirectamente, ser imputados, razão pela qual se não pronuncia a respeito do seu conteúdo.
3. Contesta a relação de tutela dada como certa no relato entre o MAI e a Fundação, mas outrossim, apelida-a de “*competências administrativas públicas*” no âmbito de *ius imperi*. O financiamento exclusivamente público da Fundação levou a que se considerasse estar perante uma forma atípica ou imprópria de tutela, sem prejuízo de se reconhecer a feição privada da FPS.

RUI CARLOS PEREIRA

1. O actual Secretário de Estado da Administração Interna apresenta o seu contraditório suportando-se no esclarecimento factual-histórico do processo, mais do que propriamente na controvérsia da matéria do relato.
2. O articulado 7º dá conta de uma ordem emitida aquando do despacho de extinção, no sentido de que os órgãos da Fundação se limitassem a praticar actos conservatórios e necessários à liquidação do património social e à ultimate dos negócios pendentes e determinou a cessação da cedência das instalações da Quinta de Santo António e do Forte de São João da Cadaveira.
3. Os artigos 10º a 13º resumem a situação financeira da Fundação. O notificado considera que deve ser a assembleia de fundadores a determinar o destino dos bens (o saldo de 55.619.737\$00). Sugere que a Assembleia de Fundadores entregue 50 m.c. à Prevenção Rodoviária Portuguesa e utilize a verba remanescente para outras despesas e compromissos. Destaca o pagamento de 2.375.110\$00 à Direcção-Geral de Viação, remanescente não gasto com o preço do estudo sobre transporte escolar.
4. A articulado 15º expõe as razões de direito que o negam a admitir a existência de uma relação de tutela entre o MAI e a FPS. Os auditores entenderam que a situação particular de a FPS preencher cumulativamente os requisitos de



Tribunal de Contas

financiamento exclusivamente público, nomeação de órgãos sociais dependentes dos poderes políticos e poderes de gestão, justifica que se qualifique tal relação directa como sendo uma relação (embora imprópria e atípica) de tutela. Este entendimento reflecte-se a pontos 38 e 39 do relato.

5. Do contraditório apurado não resultam questões controvertidas que mereçam reparo no relato.

ARMANDO ANTÓNIO MARTINS VARA

1. A primeira controvérsia estritamente jurídica vem patenteada no ponto II., subpontos 3 a 6 das alegações, e cai sobre a legalidade da utilização de dinheiros exclusivamente públicos, nos vértices da competência e do momento, questionada a pontos 19 a 24 do relato.
2. Entende o notificado que a matriz jurídica e estatutária (privatística) da Fundação não ficou prejudicada pelo facto de os fins desta se incluírem na função político-governativa e administrativa do Governo, nem sequer, tão-pouco, pela natureza pública dos bens integrados no património. Também não admite a irregularidade das verbas destinadas à realização da dotação inicial, porque daí decorreria que *“todas as dotações iniciais eram irregulares”*. A irregularidade invocada insurge-se, óbvia e unicamente, na perspectiva de que se tratam de dinheiros públicos, relativamente aos serviços processadores de tais transferências.
3. Contesta a irregularidade imputada às transferências de fundos para a FPS e alega que as verbas transferidas consubstanciavam incrementos patrimoniais cobertos por protocolos, mais aduzindo que os normativos regentes da contratação pública se não aplicam, por nenhuma entidade ter realizado despesas daquele âmbito com a FPS. Os auditores mantêm o entendimento de que as verbas transferidas pelos serviços visaram o adiantamento ou pagamento de serviços adjudicados. Tais financiamentos provinham de transferências de serviços e organismos públicos, actuação desrespeitadora das normas sobre a assunção, autorização e pagamento de despesas públicas, por parte dos serviços financiadores
4. A FPS inclui-se no âmbito de aplicação pessoal pronunciada no art.º 3º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, por estarem verificados os requisitos constantes do corpo do n.º 1 e respectivas alíneas a) e b), pelo que se mantém a posição originária dos auditores relativamente à obrigatoriedade de a Fundação observar as



Tribunal de Contas

regras de contratação pública. Marginalizando-se àquelas regras, a Fundação incorre no princípio da responsabilidade cominando no art.º 15º.

5. Por último, insurge-se a posição do exponente sobre a polémica suscitada ao redor da iniciativa privada ou pública da constituição da Fundação. E defendendo que esta foi puramente privada não enjeita o exponente o seu envolvimento a título pessoal. Mantém-se o entendimento firmado no relato que aponta para o desrespeito genérico dos institutos dos impedimentos, incompatibilidades, conflitos de interesses e garantias de imparcialidade.

LUÍS MANUEL DOS SANTOS SILVA PATRÃO

1. O notificado alega ter iniciado funções a partir de 28/Out/1999, em tempo posterior à constituição da Fundação para a Prevenção e Segurança (FPS) que ocorreu a 5.5.99, e ao seu reconhecimento, a 1/Julho/1999.
2. Tratando-se de um ente financiado, inteiramente, por “dinheiros públicos”, aplicava-se-lhe o regime de despesas públicas constante do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8.6, por força da extensão do âmbito pessoal constante do artº 3. Todavia, foi este completamente preterido, sob pena de aplicação do princípio da responsabilidade (civil, financeira e disciplinar) mencionado no art.º 15º.

ALÍPIO EMÍLIO TOMÉ FALCÃO

1. Mantém-se as observações firmadas no relato, a propósito da actuação do notificado à revelia do quadro de incompatibilidades e impedimentos, incorrendo numa situação de conflito de interesses e à margem das garantias de imparcialidade consagradas no Código do Procedimento Administrativo.
2. Sublinha-se que o regime de isenção de horário de trabalho não legitima a não “*observância do dever geral de assiduidade, nem o cumprimento da duração semanal de trabalho legalmente estabelecida*”.
3. A Fundação, por ser beneficiária de dinheiros públicos, está sujeita aos poderes de controlo financeiro, por se enquadrar na al. g) do n.º 2 do art.º 2º da Lei n.º 98/97, no que os auditores mantêm o entendimento firmado.
4. A Fundação está sujeita a prestação de contas ao Tribunal, por força da sua inclusão no n.º 2 do art.º 2º e, conseqüentemente, na al. o) do n.º 1 do art.º 51º.



Tribunal de Contas

Está, pois, sujeita a prestação de contas e, porque não as apresentou, incorreu numa infracção tipificada na al. a) do n.º 1 do art.º 66º da Lei n.º 98/97, conforme ponto 46 do relato.

5. A aplicação do DL n.º 197/99, de 8.6, está justificada pela inserção da FPS no art.º 3º deste diploma. Como se sabe, a Fundação foi financiada exclusivamente com dinheiros públicos, o que a torna devedora do cumprimento das regras e princípios constantes deste normativo, sob pena de serem accionados os mecanismos próprios de responsabilidade (art.º 15º).

CARLA SOFIA PEREIRA PORTELA

1. Aponta a exponente uma hipotética “*falência genética*” que terá invalidado as conclusões tiradas no relato.
2. Questiona, para além do mais, a área de jurisdição específica do Tribunal e a natureza jurídica da FPS.
3. Reiteram os auditores que a Fundação se acha sujeita aos poderes de controlo financeiro (no que a exponente qualifica de “*extensão do âmbito subjectivo de jurisdição*”), por via da al. g) do n.º 2 do art.º 2º.
4. Já relativamente à aplicação do DL n.º 197/99, de 8.6, estamos convictos que a Fundação se inclui no âmbito de aplicação extensivo, por força do art.º 3º, relativamente às disposições de natureza comunitária. Não o tendo feito incorreu em responsabilidade ao abrigo do art.º 15º.
5. Relativamente à submissão da FPS ao regime de prestação de contas, a exponente retira-a do alcance da al. g) do n.º 2 do art.º 2º e, nessa sequência, exclui-a da al. o) do n.º 1 do art.º 51º. Damos por confirmada a sujeição da FPS ao dever de prestar contas, exactamente por se dar como segura a sua abrangência pela al. g) do n.º 2 do art.º 2º e, como resulta lógica, pela al. o) do n.º 1 do art.º 51º. Ora, dado que a FPS não apresentou tais contas, incorreu numa infracção tipificada na al. a) do n.º 1 do art.º 66º da Lei n.º 98/97, conforme consta do ponto 46 do relato.
6. Mantêm-se, pois, os juízos projectados a propósito da figura das incompatibilidades, impedimentos, acumulações e conflitos de interesses, institutos sobejamente explicados em sede legal própria e transcritos, na sua substância, para o relato.



Tribunal de Contas

7. O regime de isenção de horário de trabalho não dispensa da “*observância do dever geral de assiduidade, nem do cumprimento da duração semanal de trabalho legalmente estabelecida*”. As funções de adjunto são remuneradas numa óptica de dedicação exclusiva, tanto mais que os despachos de nomeação têm de referir explicitamente quais as actividades cuja acumulação se permite (desconhece-se a existência de qualquer autorização para a acumulação de funções e o despacho de nomeação da exponente também não a prevê). É, portanto, inteiramente justificável a referência a tais factos no relato.

JOSÉ ALBERTO BORGES

Pela similitude do contraditório apresentado pelo notificado com o apresentado por CARLA SOFIA PEREIRA PORTELA, seguem-se considerações semelhantes.

1. Aponta o exponente uma hipotética “*falência genética*” que terá invalidado as conclusões tiradas no relato.
2. Questiona, para além do mais, a área de jurisdição específica do Tribunal e a natureza jurídica da FPS.
3. A Fundação acha-se sujeita aos poderes de controlo financeiro, por via da al. g) do n.º 2 do art.º 2º. É uma fundação privada e recebe anualmente, com carácter de regularidade, fundos provenientes do Orçamento do Estado.
4. Relativamente à aplicação do DL n.º 197/99, de 8.6, o art.º 3º, ao criar uma cláusula de salvaguarda, abrange a Fundação, pelo que os auditores entendem que compagina em absoluto a situação da Fundação, sob pena da aplicação do princípio genérico da responsabilidade (art.º 15º).
5. Relativamente à submissão da FPS ao regime de prestação de contas, o exponente alega não se aplicar à Fundação retirando-a do alcance da al. g) do n.º 2 do art.º 2º e, logo, excluída da al. o) do n.º 1 do art.º 51º. Os auditores mantêm que a Fundação está sujeita ao dever de prestar contas, exactamente por se dar como seguro aquele enquadramento. A não apresentação de contas pela FPS, é susceptível de integrar uma infracção tipificada na al. a) do n.º 1 do art.º 66º da Lei n.º 98/97, conforme consta do ponto 46 do relato.
6. Mantêm-se, pois, os juízos projectados a propósito da figura das incompatibilidades, impedimentos, acumulações e conflitos de interesses, institutos



Tribunal de Contas

sobejamente explicados em sede legal própria e transcritos, na sua substância, para o relato.

7. Igualmente se mantém os comentários tecidos a propósito do tempo utilizado ao serviço da Fundação por este membro do Gabinete. O regime de isenção de horário de trabalho, nos termos do n.º 2 do artº 24º do Decreto-Lei n.º 259/98, de 18.08 (diploma que estabelece os princípios gerais em matéria de duração e horário de trabalho na Administração Pública), não dispensa da “*observância do dever geral de assiduidade, nem o cumprimento da duração semanal de trabalho legalmente estabelecida*”. Acresce que essas funções são remuneradas numa óptica de dedicação exclusiva, tendo os despachos de nomeação de referir explicitamente quais as actividades cuja acumulação se permite.

7/4 33
~

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Ministro

Excelentíssimo Conselheiro Relator

Tribunal de Contas

Lisboa

ASSUNTO: Acção de Controlo sobre a Fundação para a Prevenção e Segurança
Proc. n.º 5/01 - AUDIT

Notificado do teor do Relato da Acção em assunto, nos termos e para os efeitos do artigo 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, vem o Ministro da Administração Interna oferecer o comentário que segue.

I

1. O signatário tomou posse do cargo de Ministro da Administração Interna no dia 14 de Setembro de 2000.
2. No dia 1 de Dezembro de 2000 saíram a público notícias a respeito da Fundação para a Prevenção e Segurança (FPS) referenciando uma relação estreita com o Ministério da Administração Interna (MAI) e sugerindo diversas suspeições quanto à verdadeira natureza dessas relações.
3. O signatário emitiu em 3 de Dezembro de 2000 o seu despacho n.º 49/2000, pelo qual decidiu:

(1) Acolhendo a solicitação expressa do Sr. Secretário de Estado da Administração Interna, determinar à Inspeção-Geral da

Thales

34

2/5

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Ministro

Administração Interna [IGAI] que proceda às averiguações necessárias ao esclarecimento dos factos.

(2) Solicitar ao Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República [CC/PGR] parecer sobre a legalidade da atribuição de apoios pelo MAI à Fundação.

(3) Determinar a suspensão, por parte de todos os serviços dependentes ou tutelados pelo MAI, da atribuição de qualquer apoio financeiro ou de outra natureza à referida Fundação, até à decisão final sobre as averiguações e o parecer referidos nos números anteriores.

4. O primeiro ponto daquele despacho deu origem ao processo de averiguações n.º 24/2000 da IGAI.
5. O segundo ponto do despacho materializou-se na consulta de 4 de Dezembro de 2000 ao Conselho Consultivo da PGR e que deu origem ao Parecer n.º 611/2000, de 11 de Janeiro de 2001, publicado no Diário da República (DR), II Série, n.º 55, de 6 de Março e homologado pelo ora signatário em 23 de Janeiro de 2001.
6. Em 15 de Fevereiro de 2001, o signatário, em sede de apreciação e decisão final do processo de averiguações n.º 24/2000 da IGAI emitiu despacho do pelo qual determinou:

(1) A instauração de inquérito para continuação das investigações no que respeita às empreitadas no imóvel sito na Quinta de Santo António, integrando os presentes autos, por certidão, a instrução do inquérito (...). Prazo: 20 dias.

(2) A remessa de cópia certificada do processo ao Tribunal de Contas e à Procuradoria-Geral da República, com referência aos processos que aí decorrem com relação à matéria dos autos.

Teles

35

3/5

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Ministro

- (3) A notificação do presente despacho acompanhado de cópia do Relatório aos interessados ouvidos nos autos, conforme proposto.*
 - (4) A remessa de cópia integral dos autos, incluindo o presente despacho, ao Gabinete de Sua Excelência o Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares com vista a sua disponibilização à comissão de inquérito entretanto constituída pela Assembleia da República.*
 - (5) A devolução do processo à IGAI, onde fica suspenso a aguardar o parecer solicitado ao Conselho Consultivo da PGR sobre a instituição de fundações privadas com recurso a fundos públicos, e também para os efeitos previstos em (1) e (3).*
7. O determinado em (1) do dito despacho deu origem ao processo de inquérito n.º 2/2001 da IGAI, cujo prazo foi renovado por despacho de 3 de Abril e que se encontra agora em fase de redacção do relatório do instrutor.
 8. Em 4 de Janeiro de 2001, por despacho do Senhor Secretário de Estado da Administração Interna, no uso das competências que lhe estão delegadas, foi decidida a extinção da Fundação para a Prevenção e Segurança, extinção formalizada pela Portaria n.º 141/2001 (2ª série), da mesma entidade, de 10 de Janeiro, publicada no DR, II Série, n.º 27, de 1 de Fevereiro.
 9. Foram fornecidos pelo Gabinete do signatário, todos os documentos e esclarecimentos solicitados pelas diversas instâncias do Estado onde correm ou correram processos de natureza investigatória directa ou indirectamente relacionados com a Fundação para a Prevenção e Segurança.

II

10. A restante matéria de facto aludida no Relato não se refere a actos pessoalmente praticados pelo signatário ou a si imputados, pelo que, atentos

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Ministro

os objectivos da audição prévia, entende não dever pronunciar-se, nesta fase, sobre eles.

11. Em consequência, com a mesma reserva, não se pronuncia sobre as ilações de natureza jurídica que o Relato extrai de factos pessoalmente praticados por outrem, antes de os próprios, notificados, sobre eles se pronunciarem.

III

12. Em referência ao número 69. das Recomendações constantes do Relato, importa esclarecer que pelo despacho n.º 9457/1999 (2ª série), de 3 de Maio, do Ministro da Administração Interna, publicado no DR, II Série, de 13 de Maio de 1999, foi instituída a Comissão de Reforma do Regime Jurídico das Fundações, com o objectivo de proceder a estudos conducentes à revisão da disciplina jurídica aplicável à constituição, reconhecimento e funcionamento das fundações quer de direito privado quer de direito público.
13. A Comissão está em fase de conclusão dos seus trabalhos, dos quais sairão iniciativas legislativas tendentes a rever o regime jurídico das fundações de direito privado, o regime próprio das fundações de direito privado de génese pública, e a criar um entidade que superintenda as fundações de direito privado.
14. As Recomendações, a parágrafo 70. imputam à "Tutela" o dever de *apresentar ao Tribunal de Contas as contas [da Fundação], apurando-se 'inter alia', se resulta conservado o capital da FPS e se, entretanto, deram entrada nos cofres do Estado as disponibilidades remanescentes.*
15. Importa aqui deixar uma referência à expressão "tutela" que o Relato aqui utiliza, pretendendo com ela designar o MAI no âmbito das suas relações com a Fundação, como resulta claro do texto ao longo de todo o Relato.

7/10

37

5/5

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Ministro

16. A relação que oficialmente se estabelece entre o MAI e uma fundação de direito privado, qualquer que ela seja, não consubstancia uma relação de tutela. Efectivamente, ao MAI cabe simplesmente o exercício de competências administrativas públicas - reconhecimento/extinção - no âmbito do *ius imperi* que caracteriza as relações entre a Administração e os administrados, no caso as fundações.
17. Este aparente preciosismo conceptual não será isento de efeitos na abordagem factuel e jurídica a respeito dos direitos e obrigações mútuas das fundações em geral, e da FPS em particular, e do MAI.
18. A este propósito, o Senhor Secretário de Estado da Administração Interna, entretanto notificado, mais pormenorizadamente comentará, no âmbito das competências que lhe estão delegadas, o que sobre esta matéria couber acrescentar.

O Ministro da Administração Interna mantém-se, como sempre se declarou, totalmente disponível para colaborar com esse Venerando Tribunal no que for entendido por útil.

Lisboa, 2 de Maio de 2001

O Ministro da Administração Interna

Nuno Severiano Teixeira

(Nuno Severiano Teixeira)



7/12

1

38

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA
Gabinete do Secretário de Estado da Administração Interna

Tribunal de Contas

Proc. nº 05/01 - AUDIT

DAIV

Exmo. Senhor Conselheiro Relator:

RUI CARLOS PEREIRA, Secretário de Estado da Administração Interna (SEAI), tendo sido notificado, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, para se pronunciar quanto ao teor do relato da acção de controlo sobre a Fundação para a Prevenção e Segurança - doravante designada apenas como FPS -, a que respeita o processo acima referenciado, vem dizer o seguinte:

I) Do relato

1º

Tendo o notificado tomado posse como Secretário de Estado da Administração Interna no dia 18 de Dezembro de 2000, há que destacar, em relação a ele, as seguintes passagens do relato:

38. *A extinção da FPS ocorreu por despacho do SEMAI¹, de 10.01.2001. A análise documental mostra a existência, à data, de depósitos bancários, no montante de 55.619.737\$00, estando por determinar a sua afectação final.*

39. *Com efeito, cabe ao SEMAI tomar todas as iniciativas apropriadas no sentido de promover a rápida liquidação da FPS e a salvaguarda dos interesses do Estado, incluindo no que respeita à reversão do remanescente que vier a ser apurado após a regularização de todos os passivos. Há, nomeadamente, que, acautelar, quanto antes, os interesses do Estado face às responsabilidades e eventuais direitos dos fundadores no capital inicial da FPS.*

¹ Trata-se certamente de lapsos: a referência é ao SEAI (Secretário de Estado da Administração Interna).



Tlu

2

39

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA
Gabinete do Secretário de Estado da Administração Interna

40. *[Será conveniente que o SEMAI informe o Tribunal quanto à situação referida nos dois pontos anteriores e, nomeadamente, quanto às diligências empreendidas e a empreender neste âmbito.]*

70. *Extinta a FPS, caberá à Tutela apresentar ao TC as contas daquele ente apurando-se "inter alia", se resulta conservado o capital inicial da FPS e se, entretanto, deram entrada nos cofres do Estado as disponibilidades remanescentes.*

II) Factos

2º

No dia 15 de Dezembro de 2000 foi remetido ao Gabinete de S. Exa. o Ministro da Administração Interna um fax, subscrito pelo Presidente do Conselho de Administração da FPS, Major-General Alípio Tomé Falcão, do seguinte teor:

"A Assembleia de Fundadores, hoje extraordinariamente reunida, face à exploração política havida nos últimos dias, que contraria e inviabiliza os princípios, fins e objectivos estatutários desta Instituição, decidiu, por unanimidade, antecipar a proposta de extinção da Fundação para a Prevenção e Segurança que por esta forma apresenta a Sua Exa. o Ministro da Administração Interna, sem prejuízo de continuar a manter total disponibilidade para colaborar com as Entidades competentes, nas averiguações em curso e nos procedimentos legais de extinção." (Doc. 1)

3º

Por decisão de S. Exa. o Ministro da Administração Interna, esse fax foi remetido ao notificado, em 18/12/2000, para os efeitos tidos por convenientes (Ib.).



Julia

3

40

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA
Gabinete do Secretário de Estado da Administração Interna

4º

No dia 27 de Dezembro de 2000 foi remetido ao Gabinete de S. Exa. o Ministro da Administração Interna um fax, subscrito pelo Presidente do Conselho de Administração da FPS, do seguinte teor:

1. *Em fax datado de 15 de Dezembro p.p., foi remetida a V. Exa. proposta de extinção da Fundação para a Prevenção e Segurança, após reunião e aprovação unânime da Assembleia de Fundadores.*
2. *Decorrem entretanto averiguações efectuadas pelo IGAI, Procuradoria Geral da República e foram já anunciadas na Comunicação Social investigações pelo Tribunal de Contas, estas a serem realizadas no primeiro trimestre de 2001.*
3. *A Fundação tem a sua sede em instalações alugadas, expirando o contracto no final do mês de Janeiro de 2001, havendo que, um mês antes, rescindir o contrato.*
4. *Na actual Sede existe um conjunto de documentos, em arquivo organizado, já consultado e fotocopiado pelos Inspectores do IGAI e pela Polícia Judiciária em nome da Procuradoria Geral da República. Cremos que as restantes Entidades terão necessidade de consultar e/ou fotocopiar alguns dos documentos referidos.*
5. *Existe património financeiro em conta à ordem na Caixa Geral de Depósitos, cujo saldo final só poderá ser concluído após a saída das actuais instalações nas quais se fazem todos os dias despesa. (Comunicações, fotocópias, luz, etc.)*
6. *Face ao exposto e por os Estatutos da FPS não conterem suporte legal para proceder à extinção, esta só pode acontecer por decisão Superior. Crê-se que, em termos legais, a Entidade que reconheceu a FPS dispõe de competência para a sua extinção e liquidação.*
7. *Face ao exposto, venho solicitar o superior empenhamento de V. Exa. no sentido de:*



Jh 4 *41*
~

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA
Gabinete do Secretário de Estado da Administração Interna

- Serem os referidos arquivos da Fundação transferidos para local que não obrigue ao suporte de despesas adicionais e dê garantia de serem consultados pelas Entidades averiguantes;
- Que seja definido o destino dos saldos da Fundação;

.....
.....(Doc. 2).

5º

Por decisão de S. Exa. o Ministro da Administração Interna, esse fax foi remetido ao notificado, em 27/12/2000, para os efeitos tidos por convenientes (Ib.).

6º

No dia 29 de Dezembro de 2000 foi elaborada na Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna a Informação com o nº 251/GTJ, contendo as seguintes conclusões e proposta:

"A - A Fundação para a Prevenção e Segurança foi reconhecida por Despacho de Sua Excelência o Secretário de Estado da Administração Interna, de 01 de Julho de 1999, através da Portaria nº 736/99 (2ª Séire), publicada no Diário da República nº 170, de 23 de Julho de 1999.

B - Em 15 de Dezembro de 2000, foi recebido no Gabinete de Sua Excelência o Ministro da Administração Interna, no qual é comunicado a impossibilidade de prossecução dos fins para os quais a FPS foi constituída.

C - Face a esta comunicação, e atentas as razões invocadas consideramos que se encontra preenchida a causa de extinção prevista na parte final do artigo 192º, nº 2, alínea a), do Código Civil.



Fls. 5 42

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA
Gabinete do Secretário de Estado da Administração Interna

D - No que respeita ao património, e das as averiguações de que a Fundação está a ser objecto, refira-se apenas que os imóveis protocolados deverão reverter para as entidades a que pertencem.

E - Apurado que seja o património o mesmo será encaminhado em função da deliberação dos Fundadores, uma vez que os estatutos são omissos a esse respeito.

Assim entende a signatária

PROPOR

Que, uma vez que parece estar preenchida a causa de extinção prevista na alínea a) do nº 2 do artigo 192º 'in fine' do Código Civil, o presente processo seja submetido à consideração de Sua Excelência o Secretário de Estado da Administração Interna, para que, e se o presente parecer merecer a Sua concordância, seja extinta a Fundação para a Prevenção e Segurança." (Doc. 3).

7º

No dia 4 de Janeiro de 2001 o notificado proferiu o seguinte despacho:

"Nos termos do disposto no artigo 192º, nº 2, alínea a), do Código Civil, as fundações podem ser extintas pela entidade competente para o respectivo reconhecimento quando o seu fim se haja tornado impossível. A assembleia de fundadores da Fundação para a Prevenção e Segurança entendeu que está inviabilizada a prossecução dos respectivos fins, tendo proposto a extinção da Fundação, por unanimidade, em 15 de Dezembro de 2000. A Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna sustentou que "a declaração da extinção da Fundação pode ser enquadrada na causa prevista na parte final do artigo 192º, nº 2, alínea a), do Código Civil, uma vez que se admite que, por circunstâncias supervenientes, imprevisíveis à data da sua constituição, se tornou impossível prosseguir os seus fins".



76 6 43

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA
Gabinete do Secretário de Estado da Administração Interna

Considerando que, efectivamente, se tornou impossível a prossecução dos fins estatutários da Fundação para a Prevenção e Segurança, determino a sua extinção, ao abrigo da norma do Código Civil anteriormente citada e no uso dos poderes que me são conferidos pelo Despacho nº 53/2001 (2ª série), de 18 de Dezembro de 2000, publicado no Diário da República, 2ª série, de 3 de Janeiro de 2001.

Nos termos do artigo 184º, nº 1, do Código Civil, aplicável ex vi do artigo 194º do mesmo Código, os órgãos da Fundação para a Prevenção e Segurança praticarão actos meramente conservatórios e os actos necessários à liquidação do património social e à ultimateção dos negócios pendentes. A extinção da Fundação implica ainda a cessação da cedência da Quinta de Santo António, sita na Pontinha, e das instalações do Forte de S. João da Cadaveira (Forte Velho), sito no Estoril." (Doc. 4)

8º

No dia 10 de Janeiro de 2001 assinou a portaria de extinção da FPS (Doc. 5).

9º

Desses actos foi dado conhecimento à FPS (Doc. 6 - ofício nº 178, de 15/01/01).

10º

No dia 17 de Janeiro de 2001 deu entrada no Gabinete do Secretário de Estado da Administração Interna uma carta subscrita pelo Presidente do Conselho de Administração da FPS, que acompanhava o relatório de actividades financiamentos e despesas da FPS referentes ao ano 2000 (Docs. 7 e 8), do seguinte teor:



764 7 44
m

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA
Gabinete do Secretário de Estado da Administração Interna

"Junto envio a V. Exa. Relatório de Actividades, Financiamento e Despesas referente ao ano 2000 (Aditamento), período de 1 a 17 de Janeiro de 2001, para os devidos efeitos."

11º

No dia 29 de Janeiro de 2001 o notificado enviou ao Presidente do Conselho de Administração da FPS a carta do seguinte teor:

"Acuso a recepção do ofício de V. Exa. entrado em 12 de Janeiro de 2001², no qual se indica a existência de um saldo da Fundação para a Prevenção e Segurança de 55.619.737\$00 (cinquenta e cinco milhões seiscentos e dezanove mil e setecentos e trinta e sete escudos) e solicita informação sobre a entidade a quem deve ser destinada tal importância. Tratando-se de bens que não foram doados com encargo nem foram afectados a um fim determinado - mas sim aos fins prosseguidos pela Fundação em geral -, é aplicável o disposto no artigo 166º, nº 2, do Código Civil. Esta norma estabelece que não sendo fixado o destino nos estatutos será a assembleia de fundadores (neste caso) a determinar o destino dos bens.

No caso concreto, sugere-se que a Assembleia de Fundadores, se assim o entender, determine a entrega de cinquenta milhões de escudos à Prevenção Rodoviária Portuguesa. Em primeiro lugar, deve recordar-se que esta entidade atribuiu à própria Fundação uma verba idêntica (cinquenta milhões de escudos). Em segundo lugar, importa ter presente que a Prevenção Rodoviária Portuguesa prossegue finalidades essencialmente idênticas às finalidades estatutárias da Fundação para a Prevenção e Segurança. A verba remanescente poderia servir para fazer face a despesas e honrar compromissos que porventura ainda estejam pendentes." (Doc. 9).

² É lapsos: o ofício a que se pretende fazer referência é aquele que deu entrada em 17/01/01.



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA
Gabinete do Secretário de Estado da Administração

12º

No dia 14 de Fevereiro o Presidente do Conselho de Administração enviou ao notificado a carta do seguinte teor:

*"Acuso a recepção da carta de V. Exa., de
referente à movimentação do saldo da Fundação
Segurança que, conforme se sugeria na supra
envolvimento da Assembleia de Fundadores.*

*Assim, efectuei consultas telefônicas à maioria
por forma a promover a sua reunião. Em face do
decorrer da troca de impressões com os
eventualmente, pelos conhecimentos jurídicos
minha especialidade, passo a resumir o conteúdo
seguinte forma:*

- A sensibilidade geral face à sugestão
contos do saldo da FPS à Prevenção R
mereceu qualquer comentário;*



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA
Gabinete do Secretário de Estado da Administração Interna

7/4/01 9 46
~

13º

No dia 26 de Abril de 2001 o notificado enviou ao Presidente do Conselho de Administração da FPS a carta do seguinte teor:

"Acuso a recepção do ofício de V. Exa., entrado no meu Gabinete em 15 de Fevereiro p.p., no qual se reafirma a disponibilidade para encontrar uma solução para o encaminhamento do saldo ainda disponível na titularidade da Fundação para a Prevenção e Segurança.

Tal como havia já sugerido no meu ofício de 20 de Janeiro de 2001³, entendo que é aplicável neste caso o disposto no artigo 166º, nº 2, do Código Civil. Tal norma estabelece que o destino dos bens é determinado pelos Fundadores, no caso de não ter sido fixado destino algum nos estatutos.

Ora, tendo presente que a Prevenção Rodoviária Portuguesa prossegue finalidades essencialmente idênticas às finalidades estatutárias da Fundação para a Prevenção e Segurança e não esquecendo que a Prevenção Rodoviária Portuguesa atribuiu à Fundação uma verba de cinquenta milhões de escudos, reafirmo que, em meu entender, seria correcto a Fundação para a Prevenção e Segurança proceder à entrega de 50.000.000\$00 (cinquenta milhões de escudos) à Prevenção Rodoviária Portuguesa.

Reiterando igualmente o que sugeri no meu ofício precedente, entendo que a verba remanescente deve servir para fazer face a despesas e honrar compromissos eventualmente pendentes. Entre estes, inclui-se naturalmente o pagamento da quantia de 2.375.110\$00 (dois milhões trezentos e setenta e cinco mil cento e dez escudos) à Direcção-Geral de Viação, quantia essa que é o remanescente não gasto do preço do estudo sobre transporte escolar a que se refere o quadro 2, anexo à

³ É uma vez mais lapso: o ofício em questão tem a data de 29 de Janeiro de 2001.



Teles 10 47

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA
Gabinete do Secretário de Estado da Administração Interna

Relação da Acção de Controlo sobre a Fundação para a Prevenção e Segurança levada a cabo pelo Tribunal de Contas, entretanto dado a conhecer a Sua Excelência o Ministro da Administração Interna, em 16 de Abril de 2001." (Doc. 11)

Finalmente,

14º

A Prevenção Rodoviária Portuguesa é uma associação sem intuítos lucrativos, de duração indeterminada e reconhecida pelo Governo como de utilidade pública, que tem por objectivo a prevenção dos acidentes de viação e a redução das suas consequências, e pode, no âmbito dos seus objectivos, colaborar com quaisquer outras entidades, com vista à obtenção, no domínio da circulação rodoviária, de uma política de prevenção global e coerente.

III) Direito

15º

Os actos referidos nos artigos 7º, 8º, 11º e 13º assentam nas seguintes premissas de natureza jurídica:

- a) A FPS é uma pessoa colectiva de direito privado;
- b) De acordo com o disposto no artigo 17º do Decreto-Lei nº 217/87, de 29 de Maio, compete ao Ministério da Administração Interna o reconhecimento das fundações, nos termos e para os efeitos dos artigos 158º, nº 2, e 188º do Código Civil;
- c) Essa competência e o exercício efectivo não criam uma relação de tutela entre o MAI e as fundações por ele reconhecidas;
- d) Como sustenta Diogo Freitas do Amaral (*Curso de Direito Administrativo*, Vol I, pág. 692), a tutela administrativa *consiste no conjunto dos poderes de intervenção de uma pessoa colectiva pública na gestão de outra pessoa colectiva, a fim de assegurar a legalidade ou o mérito da sua actuação;*



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA
Gabinete do Secretário de Estado da Administração Interna

7/6/6

11

48

- e) Por outro lado (*Ib.*, pág. 699), a tutela só existe nas modalidades que a lei consagrar, e nos termos e dentro dos limites que a lei impuser;
- f) Não existe, pois, uma relação tutelar entre o Ministério da Administração Interna e a FPS;
- g) Constituem causas de extinção de uma fundação as previstas no artigo 192º do Código Civil.
- h) De acordo com o disposto na alínea a) do nº 2 desse preceito legal, uma fundação pode ser extinta pela entidade competente para o reconhecimento quando o seu fim se tenha esgotado ou se haja tornado impossível;
- i) A extinção de uma fundação desencadeia os mecanismos previstos nos artigos 193, 194º, 184º e 166º do Código Civil;
- j) Extinta a FPS, os poderes dos seus órgãos ficaram limitados à prática dos actos meramente conservatórios e dos necessários, quer à liquidação do património social, quer à ultimateção dos negócios pendentes (C. Civil, artigo 184º, nº 1, 1ª parte);
- l) Não existindo no património da FPS bens que lhe tenham sido doados ou deixados com qualquer encargo ou que estejam afectos a um certo fim, a quantia de 55.619.737\$00 tem o destino que lhe for fixado pelos estatutos ou por deliberação dos fundadores (C. Civil, artigo 166º, nº 2, 1ª parte);
- m) Na falta de fixação ou de lei especial, o tribunal, a requerimento do Ministério Público, dos liquidatários, ou de qualquer associado ou interessado, determinará que sejam atribuídos a outra pessoa colectiva ou ao Estado, assegurando, tanto quanto possível, a realização dos fins da pessoa extinta (C. Civil, artigo 166º, nº 2, 2ª parte).

IV) Em resumo

16º

A FPS é uma pessoa colectiva de direito privado.



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA
Gabinete do Secretário de Estado da Administração

17º

Entre ela e o Estado Português - *maxime* o Ministério da Administração Interna - não existe uma relação de tutela administrativa.

18º

A FPS foi extinta por se ter tornado impossível a prossecução dos seus fins.

19º

Sendo o seu património constituído, na data da extinção, por uma quantia em dinheiro (55.619736\$00) que se encontra depositada numa instituição bancária, aplica-se o disposto na 1ª parte do artigo 1099.º do Código Civil, ou seja, essa verba deve ter o destino determinado nos estatutos ou por deliberação dos fundadores.

20º

Na falta de destinação pelos fundadores, o tribunal



Jhu 13 50

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA
Gabinete do Secretário de Estado da Administração Interna

22º

A sugestão de pagamento da importância de 2.375.110\$00 à Direcção-Geral de Viação, contida na carta enviada pelo notificado ao Presidente do Conselho de Administração da FPS em 26/04/01, advém da constatação, através da consulta do Quadro 2 anexo ao relato em análise, de que do montante da adjudicação para o "Estudo sobre o transporte escolar" (3.393.000\$00) só foi pago 30%.

23º

Não obstante as sugestões a que se alude nos artigos 21º e 22º, a decisão de adopção de tais medidas deve ser tomada pela Assembleia de Fundadores da FPS.

24º

Se assim não suceder, caberá ao tribunal decidir.

Junta: 11 documentos

O Secretário de Estado da Administração Interna

6



MAI-SG 27447 27.12.00 17:27

At. seu de 15/12/00
Estado de Administração Interna
para os efeitos da Lei de 18.12.00

Email: fpa.fps@maai.telepac.pt

TELEFAX

Neo Fernandes Teixeira

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA
 GABINETE DO MINISTRO
 BRANCA N.º 10.784 DE 15/12/2000
 PROCESSO N.º 2939/2000

PARA: Ex.mo. Senhor Ministro da Administração Interna

Fax n.º 21 342 34 48

Data 15 DEZ 00

N.º Pág. 1

No seu despacho de 15/12/00, para os efeitos da Lei de 18.12.00, o previsto nos artigos 19.º 2, e 20.º 1, do Código Civil.

ASSUNTO: Extinção da Fundação para a Prevenção e Segurança

A Assembleia de Fundadores, hoje extraordinariamente reunida, face à exploração política havida nos últimos dias, que contraria e inviabiliza os princípios, fins e objetivos estatutários desta Instituição, decidiu, por unanimidade, antecipar a proposta de extinção da Fundação para a Prevenção e Segurança que por esta forma apresenta a Sua Exa. o Ministro da Administração Interna, sem prejuízo de continuar a manter total disponibilidade para colaborar com as Entidades competentes, nas averiguações em curso e nos procedimentos legais de extinção.

Com os melhores cumprimentos.

Lisboa, 15 de Dezembro 2000

A Sr. Apurador Carlo, para fazer cumprir todos os procedimentos.
21.12.2000

O Presidente do Conselho de Administração

[Signature]
(Major-General Alípio Tomás Falcão)



Email: fps.fps@mail.telepac.pt

MAI-SG 27446 27 12'00 17:27

À Sr. Secretário de Estado de Administração
Interne para os efeitos todos por conveniência
27.12.00

Não se recusou a receber

À Sr. Secretário Geral para
efeitos de despacho ministerial, tanto
em matéria o disposto no artigo

Ex.mo
Senhor Ministro da Administração Interna
Praça do Comercio
1 100 Lisboa

27.12.00

SECRETARIA DE ESTADO
SECRETARIA DO MINISTRO
ESTADO JORGE DE ALMEIDA
PROCESSO Nº 2009/1000

1. Em Fax datado de 15 de Dezembro p.p., foi remetida a V. Ex.a proposta de extinção da Fundação para a Prevenção e Segurança, após reunião e aprovação unânime da Assembleia de Fundadores.
2. Decorrem entretanto averiguações efectuadas pelo IGAI, Procuradoria Geral da Republica e foram já anunciadas na Comunicação Social investigações pelo Tribunal de Contas, estas a serem realizadas no primeiro trimestre de 2001.
3. A Fundação tem a sua Sede em instalações alugadas, expirando o contracto no final do mês de Janeiro de 2001, havendo que, um mês antes, rescindir o contrato.
4. Na actual Sede existe um conjunto de documentos, em arquivo organizado, já consultado e fotocopiado pelos Inspectores do IGAI e pela Polícia Judiciária em nome da Procuradoria Geral da Republica. Cremos que as restantes Entidades terão necessidade de consultar e/ou fotocopiar alguns dos documentos referidos.
5. Existe património financeiro em conta à ordem na Caixa Geral de Depósitos, cujo saldo final só poderá ser concluído após a saída das actuais instalações nas quais se fazem todos os dias despesas. (Comunicações, fotocópias, luz etc.)
6. Face ao exposto e por os Estatutos da FPS não conterem suporte legal para proceder à extinção, esta só pode acontecer por decisão Superior. Crê-se que, em termos legais, a Entidade que reconheceu a FPS dispõe de competência para a sua extinção e liquidação.

A Sr. Generalista Costa,
para fazer cumprir o presente
este assunto.

27.12.2000

7/6/00
5:




Email: fps.fps@mail.telepac.pt

7. Face ao exposto, venho solicitar o superior empenhamento de V. Ex.a. no sentido de:
 - Serem os referidos arquivos da Fundação transferidos para local que não obrigue ao suporte de despesas adicionais e dê garantia de serem consultados pelas Entidades averiguantes;
 - Que seja definido o destino dos saldos da Fundação;
8. Prevaleço-me desta oportunidade para solicitar a V. Ex.a. audiência pessoal, a fim de esclarecer quaisquer dúvidas no âmbito da clarificação desta problemática.

Com os melhores cumprimentos,

Lisboa, 23 de Dezembro de 2000

O Presidente do Conselho de
Administração, em exercício



(Major - General Alípio Tomé Falcão)



Ministério da Administração Interna
SECRETARIA-GERAL

1/111
Doc. 3
54

Parecer:

À consideração de S. Ex.^a o PAM,
com a seguinte fundamentação.

29.12.2000

José Mendonça Antero
MENDONÇA ANTEIRO
Secretário-Geral

Desp. ch.
em folha autônoma
04.01.01

António Figueira

Informação n.º 251/GTJ

Data 00.12.29

Proc. P-1/100

ASSUNTO: Pedido de extinção da "Fundação para a Prevenção e Segurança"

1. A "Fundação para a Prevenção e Segurança" (FPS), foi reconhecida por Sua Excelência o Secretário de Estado da Administração Interna em 01 de Julho de 1999, através da Portaria n.º 736/99 (2.ª Série), publicada no Diário da Republica n.º 170, de 23 de Julho de 1999.

me



Ministério da Administração Interna
SECRETARIA-GERAL

2. Em 15 de Dezembro de 2000, o Major- General Alípio Tomé Falcão, na qualidade de Presidente do Conselho de Administração da FPS, através de fax, recebido no Gabinete de Sua Excelência o Ministro da Administração Interna, vem comunicar que :

" ... A Assembleia de Fundadores, hoje extraordinariamente reunida, face à exploração política havida nos últimos dias, que contraria e inviabiliza os princípios, fins e objectivos estatutários desta Instituição, decidiu, por unanimidade, antecipar a proposta de extinção da Fundação para a Prevenção e Segurança que por esta forma apresenta a Sua Exa. o Ministro da Administração Interna, sem prejuízo de continuar a manter total disponibilidade para colaborar com as entidades competentes, nas averiguações em curso e nos procedimentos legais de extinção ... "

Cumpra, pois emitir parecer.

3. A extinção de uma pessoa colectiva analisa-se em três momentos ou fases: dissolução, liquidação e sucessão.

4. O artigo 192.º do Código Civil sob a epígrafe "Causas de extinção" refere que:

1. As Fundações extinguem-se:

- a) Pelo decurso do prazo, se tiverem sido constituídas temporariamente;*
- b) Pela verificação de qualquer outra causa extintiva prevista no acto de instituição;*



Ministério da Administração Interna
SECRETARIA-GERAL

7/10/56

c) *Por decisão judicial que declare a sua insolvência.*

2. *As Fundações podem ainda ser extintas pela entidade competente para o reconhecimento:*

a) *Quando o seu fim se tenha esgotado ou se haja tornado impossível;*

b) *Quando o seu fim real não coincida com o fim expresso no acto de instituição;*

c) *Quando o seu fim seja sistematicamente prosseguido por meios ilícitas ou imorais;*

d) *Quando a sua existência se torne contrária à ordem pública.*

5. Resulta, pois, da análise deste artigo que a *dissolução* de uma fundação resulta de uma *disposição legal* ou de *decisão da autoridade competente para o reconhecimento* - o Ministro da Administração Interna.

6. À dissolução segue-se a *liquidação*, que "(...) *consiste na ultimação dos assuntos em que a pessoa está envolvida e no apuramento final dos seus bens. Tal apuramento envolve, por seu turno a realização do acto patrimonial e o pagamento do passivo (...)*"¹

7. Nos termos da parte final do artigo 193º e da primeira parte do artigo 194º do Código Civil a liquidação da fundação está na dependência da autoridade administrativa competente para o seu reconhecimento.

¹ In " Teoria Geral do Direito Civil, de Luís A. Carvalho, Tomo II, pp. 559, 1ª edição

1111



Ministério da Administração Interna
SECRETARIA-GERAL

7/4/85

8. No entanto, se a autoridade administrativa não tomar tais providências, o artigo 193º remete-nos para o disposto no artigo 184º do Código Civil.²

9. E por último temos a *Sucessão*, cuja finalidade consiste na determinação do destino do remanescente do património que se apurar.

10. No que concerne à figura das fundações e no que respeita à Sucessão não existe preceito legal especial, daí que *"... é plenamente aplicável o art.º 166º do Código Civil, valendo para estas pessoas colectivas o esquema exposto para as associações ..."*³

11. Da análise deste artigo, e ainda de acordo com a opinião do Prof. Luís A. de Carvalho Fernandes, extrai-se a existência de duas categorias de bens:

- a) bens onerados com encargos ou afectados a certos fins;
- b) bens livres.

12. Relativamente aos bens onerados e referidos na alínea a); do ponto anterior, cabe ao tribunal a *"(...) requerimento do Ministério Público, dos liquidatários, de qualquer associado ou interessado, ou ainda de herdeiros do doador ou do autor da deixa testamentária (...)"*, atribuí-los a outra pessoa, que os receberá com o encargo ou afectação que sobre eles recaia.

² In Teoria Geral do Direito Civil, de Luís A. Carvalho Fernandes, Vol. I, pp 481, 2ª edição

³ Idem

me



7/26 58

Ministério da Administração Interna
SECRETARIA-GERAL

13. No que concerne aos bens livres "(...) têm o destino que lhes for fixado pelos estatutos ou por deliberação dos associados, sem prejuízo do disposto em leis especiais, na falta de fixação de lei especial, o tribunal, a requerimento do Ministério Público, dos liquidatários, ou de qualquer associado ou interessado, determinará que sejam atribuídos a outra pessoa colectiva ou ao Estado, assegurando tanto quanto possível, a realização dos fins da pessoa extinta."

14. Descrita que foi a tramitação processual do fenómeno jurídico de extinção das pessoas colectivas, mais propriamente de uma fundação, confrontemo-lo, agora com a situação em análise, ou seja, a Fundação para a Prevenção e Segurança.

Da Dissolução

15. As Fundações, e tal como já foi referido na presente informação, extinguem-se por disposição legal ou por decisão da autoridade administrativa competente para o reconhecimento (n.ºs 1 e 2 do art.º 192º do Código Civil), que é actualmente Sua Excelência o Secretário de Estado da Administração Interna, no âmbito da competência que lhe foi delegada por Sua Excelência o Ministro da Administração Interna.

16. Assim sendo, uma vez constituída a fundação não pode ser extinta por decisão de qualquer dos seus órgãos. Não há neste tipo de pessoas colectivas, qualquer elemento pessoal que os integre como parte competente do respectivo organismo

Alce



Th S

Ministério da Administração Interna
SECRETARIA-GERAL

ou estrutura interna. Deste modo não tem aqui sentido um dissolução de tipo voluntário, como a que existe no domínio das associações³.

17. No que concerne à Fundação para a Prevenção e Segurança, veio o Presidente do Conselho de Administração comunicar a Sua Excelência o Ministro da Administração Interna a impossibilidade de prossecução dos fins estatutariamente previstos, propondo a sua extinção.

18. Face a tal comunicação, e aceitando como pertinentes e suficientes as razões aduzidas, entende-se que a declaração de extinção da Fundação pode ser enquadrada na causa prevista na parte final da alínea a) do n.º 2 do artigo 192º do Código Civil, uma vez que se admite que, por circunstâncias supervenientes, imprevisíveis à data da sua constituição, se tornou impossível prosseguir os seus fins.

Da liquidação

19. Tal como já foi definida em sede própria, a liquidação consiste na ultimação dos assuntos em que a pessoa colectiva está envolvida e no apuramento final dos seus bens, envolvendo este apuramento a realização do acto patrimonial e o pagamento do passivo.

20. Independentemente das averiguações em curso de que a Fundação está a ser alvo, importa nesta sede fazer referencia aos imóveis mencionados nos protocolos

³ In Revista de Direito e Economia, Ano XV, 1989, pp. 336

Alc



Thh 6
c

Ministério da Administração Interna
SECRETARIA-GERAL

celebrados com a GNR, GEPI e com a Comissão de Assistência e Habitação Social
(que se anexam)

Da Sucessão

21. Relativamente aos imóveis, referidos no ponto anterior, os mesmos deverão reverter, nos termos protocolados, para as entidades a que pertencem. No que respeita aos bens móveis os *"mesmos têm o destino que lhes for fixado pelos estatutos ou por deliberação dos associados"*. Nada constando dos estatutos, haverá necessidade da questão ser resolvida por deliberação dos fundadores.

22. Atento o que antecede somos de formular as seguintes

CONCLUSÕES

A - A Fundação para a Prevenção e Segurança foi reconhecida por Despacho de Sua Excelência o Secretário de Estado da Administração Interna, de 01 de Julho de 1999, através da Portaria n.º 736/99 (2.ª Série), publicada no Diário da República n.º 170, de 23 de Julho de 1999.

B - Em 15 de Dezembro de 2000, foi recebido no Gabinete de Sua Excelência o Ministro da Administração Interna um fax subscrito pelo Presidente do Conselho de Administração, no qual é comunicado a impossibilidade de prossecução dos fins para os quais a FPS foi constituída.

file



7/6/61 61

Ministério da Administração Interna
SECRETARIA-GERAL

C - Face a esta comunicação, e atentas as razões invocadas consideramos que se encontra preenchida a causa de extinção prevista na parte final do artigo 192 n.º 2 alínea a) do Código Civil.

D - Não que respeita ao património, e dadas as averiguação de que a Fundação está a ser objecto, refira-se apenas que os imóveis protocolados deverão reverter para as entidades a que pertencem.

E - Apurado que seja o património o mesmo será encaminhado em função da deliberação dos Fundadores, uma vez que os estatutos são omissos a esse respeito.

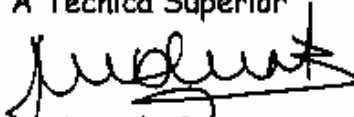
24. Assim entende a signatária

PROPOR

Que, uma vez que parece estar preenchida a causa da extinção prevista na alínea a) do n.º 2 do art.º 192.º *in fine* do Código Civil, o presente processo seja submetido à Consideração de Sua Excelência o Secretário de Estado da Administração Interna, para que, e se o presente parecer merecer a Sua concordância, seja extinta a Fundação para a Prevenção e Segurança.

À Consideração Superior

A Técnica Superior


Manuela Curto



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA
Gabinete do Secretário de Estado da Administração Interna

7h

Doc. 4
61

DESPACHO

Nos termos do disposto no artigo 192º, nº 2, alínea a), do Código Civil, as fundações podem ser extintas pela entidade competente para o respectivo reconhecimento quando o seu fim se haja tornado impossível. A assembleia de fundadores da Fundação para a Prevenção e Segurança entendeu que está inviabilizada a prossecução dos respectivos fins, tendo proposto a extinção da Fundação, por unanimidade, em 15 de Dezembro de 2000. A Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna sustentou que *"a declaração da extinção da Fundação pode ser enquadrada na causa prevista na parte final do artigo 192º, nº 2, alínea a), do Código Civil, uma vez que se admite que, por circunstâncias supervenientes, imprevisíveis à data da sua constituição, se tornou impossível prosseguir os seus fins"*.

Considerando que, efectivamente, se tornou impossível a prossecução dos fins estatutários da Fundação para a Prevenção e Segurança, determino a sua extinção, ao abrigo da norma do Código Civil anteriormente citada e no uso dos poderes que me são conferidos pelo Despacho nº 53/2001 (2ª série), de 18 de Dezembro de 2000, publicado no Diário da República, 2ª série, de 3 de Janeiro de 2001.

Nos termos do artigo 184º, nº 1, do Código Civil, aplicável *ex vi* do artigo 194º do mesmo Código, os órgãos da Fundação para a Prevenção e Segurança praticarão actos meramente conservatórios e os actos necessários à liquidação do património social e à ultimateção dos negócios pendentes. A extinção da Fundação implica ainda a cessação da cedência da Quinta de Santo António, sita na Pontinha, e das instalações do Forte de S. João da Cadaveira (Forte Velho), sito no Estoril.

Lisboa, 4 de Janeiro de 2001

O Secretário de Estado da Administração Interna


(Rui Carlos Pereira)



Thika

Doc. 5
63

Ministério da Administração Interna

(a) Secretaria de Estado da Administração Interna

Portaria n.º _____

SUMÁRIO: Extinção da Fundação para a Prevenção e Segurança

Nos termos do disposto no art.º 158.º n.º 2 do Código Civil, no art.º 17.º do Decreto-Lei n.º 215/87, de 29 de Maio, e ao abrigo do despacho de delegação de competências n.º 53/2001 (2.º série), de 18 de Dezembro de 2000, publicado no Diário da República n.º 2, de 03 de Janeiro de 2001, **Manda o Governo, pelo Secretário de Estado da Administração Interna extinguir ao abrigo do disposto no artigo 192.º n.º 2 alínea a) do Código Civil, a Fundação para a Prevenção e Segurança.**

Lisboa, 10-01-01

O SECRETÁRIO DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA,

Rui Carlos Pereira

Registado com o n.º _____ no livro de registo de diplomas da Presidência do Conselho, em _____ de _____ de 19__

(a) Direcção ou serviço.



Thiba Doc. 6
64

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA
Gabinete do Secretário de Estado da Administração Interna

Exmo Senhor
Presidente do Conselho de Administração
da Fundação para a Prevenção e Segurança
Av. 5 de Outubro, n° 10-7°
1050-056 LISBOA

OF. 178 01/01/15
P. 16-727/99-SEAI

ASSUNTO: Extinção da Fundação para a Prevenção e Segurança.

Junto se remete, para conhecimento de V. Exa., fotocópia da portaria de S. Exa. o Secretário de Estado da Administração Interna de 10/01/2001 que, no seguimento do despacho de 04/01/2001 desse membro do Governo, decreta a extinção da Fundação para a Prevenção e Segurança.

Com os melhores cumprimentos

O Chefe do Gabinete

A. J. Coelho dos Santos
(A. J. Coelho dos Santos)



Jhh

Doc. 7
65

Objeto: SEAI

221
12.01.01

16-727/99

Exmo. Senhor
Secretário de Estado da Administração
Interna
Praça do Comércio
1100-000 LISBOA

ASSUNTO: Fundação para a Prevenção e Segurança
Relatório final (aditamento)

Junto envio a V. Excia. Relatório de Actividades, Financiamentos e Despesas referente ao ano 2000 (Aditamento), período de 1 a 17 de Janeiro de 2001, para os devidos efeitos.

Com os melhores cumprimentos,

O ex-Presidente do Conselho de Administração,


(Alípio Jorge Falcão)
Major-General



Alta
—
66
—
Doc. P

**FUNDAÇÃO
PARA A PREVENÇÃO E SEGURANÇA**

**RELATÓRIO DE ACTIVIDADES
FINANCIAMENTOS E DESPESAS
REFERENTES AO ANO DE 2000**

(Período de 1 a 17 de Janeiro de 2001)

ADITAMENTO



1/66
67
[Handwritten signature]

Em respeito pela Portaria de 10 de Janeiro de 2001, de Sua Excelência o Secretário de Estado da Administração Interna, que procedeu à extinção da Fundação para a Prevenção e Segurança, recebida em 16-01-01, elabora-se o presente aditamento ao Relatório de Actividades, Financiamentos e Despesas referentes ao ano de 2000, que se anexa.

O presente aditamento foi elaborado tendo em consideração a liquidação do património e a ulitimação das últimas acções pendentes da FPS e reporta-se ao período de 1 a 17 de Janeiro de 2001, data a partir da qual se dá por encerrada toda e qualquer actividade da FPS.

RECEITAS

Saldo 2000	55 089 086\$
Saldo 2000 (fundo de maneiio)	9 842\$
Juros	735 630\$
TOTAL	55 834 558\$

Nota: Foi contabilizado um escudos como proveito, para acerto de contas, uma vez que a factura da Fundinveste no valor de 28 501\$ foi paga com o cheque 78669445, no montante de menos um escudo - 28 500\$ (cf. rubrica 78.2 do balancete).

DESPESAS

Despesas	214 821\$
SALDO	55 619 737\$

PATRIMÓNIO

Saldo bancário no valor de	55 619 737\$
Rede Nacional de painéis (sistemas de negativos) - estimativa	5 000 000\$
TOTAL	60 619 737\$

CONCLUSÕES

Nos termos da Portaria de 10-01-01, de Sua Excelência o Secretário de Estado da Administração Interna, solicita-se informação sobre a entidade de destino do saldo no montante de 55 619 737\$ (cinquenta e cinco milhões, seiscentos e dezanove milhares e setecentos e trinta e sete escudos), que em termos legais deve remeter a favor do Estado.



Th lu
68

Constitui ainda património da FPS o sistema de negativos da rede nacional de painéis, a que foi atribuído o valor de 5 000 000\$ (cinco milhões de escudos), conforme documento anexo, devendo ser transferido para entidade da área da segurança rodoviária a indicar superiormente, e cuja localização se encontra em mapas constantes do arquivo recolhido pela Polícia Judiciária.

Aproveito ainda para informar que foram entretanto denunciados os contratos relativos ao arrendamento das instalações onde funcionava a FPS, Telepac e contabilidade, conforme documentos anexos.

Foram também denunciados todos os protocolos celebrados com a diferentes entidades - Guarda Nacional Republicana, Gabinete de Estudos e de Planeamento de Instalações, Serviço Nacional de Bombeiros, Comissão Nacional Especializada de Fogos Florestais, Direcção-Geral de Viação, Governo Civil de Lisboa, Comissão de Assistência e Habitação Social do Governo Civil de Lisboa, Prevenção Rodoviária Portuguesa e Serviço Nacional de Protecção Civil.

Informa-se ainda que os arquivos da Fundação se encontram à guarda da Procuradoria-Geral da República, conforme se pode confirmar pelo termo de entrega que se anexa.

Nas instalações encontra-se apenas um computador pessoal Compaq, uma impressora HP e uma secretária cedidos pelo Serviço Nacional de Protecção Civil, sendo que o organismo já foi informado para proceder ao seu levantamento.

Por último, informa-se que a renda das instalações se encontra paga até ao mês de Março de 2001, inclusive, e liquidadas todas as despesas de funcionamento efectuadas até ao dia 17-01-01.

Com os melhores cumprimentos,

Lisboa, 17 de Janeiro de 2001

O ex-Presidente do Conselho de Administração,

(Alípio Tomás Falcão)
Major-General

Anexa: Documento que avalia o sistema de negativos da rede nacional de painéis em 5 000 000\$
Balancete relativo a 17-01-01 e respectivos documentos
Balancete relativo a 31-12-00
Relatório de Actividades, Financiamentos e Despesas referentes ao ano de 2000
Documento interno de conta-corrente com a CGD.



/ hu hu

Doc. 9
69

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA
Gabinete do Secretário de Estado da Administração Interna

Lisboa, 29 de Janeiro de 2001

Exmo. Senhor
Major-General Alípio Tomé Falcão
Av. 5 de Outubro, n.º 10-7.º - Sala 5
1050-056 Lisboa

Acuso a recepção do ofício de V. Exa. entrado em 12 de Janeiro de 2001, no qual se indica a existência de um saldo da Fundação para a Prevenção e Segurança de 55 619 737\$00 (cinquenta e cinco milhões seiscentos e dezanove escudos e setecentos e trinta e sete escudos) e solicita informação sobre a entidade a quem deve ser destinada tal importância.

Tratando-se de bens que não foram doados com encargo nem foram afectados a um fim determinado – mas sim aos fins prosseguidos pela Fundação em geral –, é aplicável o disposto no artigo 166.º, n.º 2, do Código Civil. Esta norma estabelece que não sendo fixado o destino nos estatutos será a assembleia de fundadores (neste caso) a determinar o destino dos bens.

No caso concreto, sugere-se que a Assembleia de Fundadores, se assim o entender, determine a entrega de cinquenta milhões de escudos à Prevenção Rodoviária Portuguesa. Em primeiro lugar, deve recordar-se que esta entidade atribuiu à própria Fundação uma verba idêntica (cinquenta milhões de escudos). Em segundo lugar, importa ter presente que a Prevenção Rodoviária Portuguesa prossegue finalidades essencialmente idênticas às finalidades estatutárias da Fundação para a Prevenção e Segurança. A verba remanescente poderia servir para fazer face a despesas e honrar compromissos que porventura ainda estejam pendentes.

Sem outro assunto, subscrevo-me com os meus melhores cumprimentos,

Rui Carlos Pereira

O SECRETÁRIO DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

RUI CARLOS PEREIRA

Gabinete SEAI

Entrada N.º 812

Data 15/02/01

RUBRICA

12-222/99

Thla Doc. 10
A Santos - Gen. 70
para fazer
23.02.01
[Signature]

Ex.mo Senhor
Prof. Doutor Rui Carlos Pereira
M. I. Secretário de Estado da
Administração Interna
Praça do Comércio
1 149 - 015 Lisboa

[Signature]

Assunto: Saldo da Fundação para a Prevenção e Segurança

Acuso a recepção da carta de V. Ex.a, de 29 de Janeiro de 2001, referente á movimentação do saldo da Fundação para a Prevenção e Segurança que, conforme se sugeria na supracitada carta implicava o envolvimento da Assembleia de Fundadores.

Assim, efectuei consultas telefónicas á maioria dos antigos Fundadores, por forma a promover a sua reunião. Em face das perguntas surgidas no decorrer da troca de impressões com os meus interlocutores e, eventualmente, pelos conhecimentos jurídicos nelas abordados, fora da minha especialidade, passo a resumir o conteúdo das suas respostas da seguinte forma:

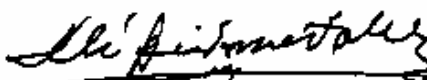
- A sensibilidade geral face á sugestão de entrega de 50.000 contos do saldo da FPS á Prevenção Rodoviária Portuguesa não mereceu qualquer comentário;
- Sendo que o saldo total da FPS é de 55.619.736\$00 foi mesmo aventado que, qualquer que fosse o destinatário, o saldo fosse transferido na totalidade e encerrada a conta na CGD;
- Extinta que foi a FPS não foi compreendida a gestão global do saldo como uma medida de gestão corrente, sendo de esperar que essa acção viesse a ser do conhecimento dos OCS.

Thh 71
~

A título individual, reitero a minha disponibilidade para encontrar uma metodologia que permita ir de encontro à solução sugerida por V. Ex.a., salvaguardado que seja o facto de a minha assinatura ser, individualmente, insuficiente para movimentar a conta.

Em virtude dos recursos jurídicos ao dispor de V. Ex.a, fico a aguardar que me seja transmitido despacho superior sobre este assunto.

Com os melhores cumprimentos,


Alípio Emílio Tomé Falcão
(Maj. General)

Lisboa, 14 de Fevereiro de 2001



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA
Gabinete do Secretário de Estado da Administração Interna

Doc. 11

72

Lisboa, 26 de Abril de 2001

Exmo. Senhor
Major-General Alípio Tomé Falcão
Av. 5 de Outubro, n° 10 - 7° - Sala 5
1050-056 LISBOA

Acuso a recepção do ofício de V. Exa., entrado no meu Gabinete em 15 de Fevereiro p.p., no qual se reafirma a disponibilidade para encontrar uma solução para o encaminhamento do saldo ainda disponível na titularidade da Fundação para a Prevenção e Segurança.

Tal como já havia sugerido no meu ofício de 20 de Janeiro de 2001, entendo que é aplicável neste caso o disposto no artigo. 166.º, n° 2, do Código Civil. Tal norma estabelece que o destino dos bens é determinado pelos Fundadores, no caso de não ter sido fixado destino algum nos estatutos.

Ora, tendo presente que a Prevenção Rodoviária Portuguesa prossegue finalidades essencialmente idênticas às finalidades estatutárias da Fundação para a Prevenção e Segurança e não esquecendo que a Prevenção Rodoviária Portuguesa atribuiu à Fundação uma verba de cinquenta milhões de escudos, reafirmo que, em meu entender, seria correcto a Fundação para a Prevenção e Segurança proceder à entrega de 50.000.000\$00 (cinquenta milhões de escudos) à Prevenção Rodoviária Portuguesa.

Reiterando igualmente o que sugeri no meu ofício precedente, entendo que a verba remanescente deve servir para fazer face a despesas e honrar compromissos eventualmente pendentes. Entre estes, inclui-se naturalmente o pagamento da quantia de 2.375.110\$00 (dois milhões trezentos e setenta e cinco mil e cento e dez escudos) à Direcção Geral de Viação, quantia essa que é o remanescente não gasto do preço do estudo sobre transporte escolar a que se refere o quadro 2, anexo ao Relato da Acção de Controlo sobre a Fundação para Prevenção e Segurança levada a cabo pelo Tribunal de Contas, entretanto dado a conhecer a Sua Excelência o Ministro da Administração Interna, em 16 de Abril de 2001.

Com os melhores cumprimentos

O Secretário de Estado da Administração Interna

Rui Carlos Pereira

CAPITÃO, ESPANHA, GOES, MIQUEL & ASSOCIADOS
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

Alm
73
u

GONCALO CAPITAO, JOAO ESPANHA, MANGEL TORRE GOES, JOSE DA SILVA MIGUEL, GONCALO AREIA,
MIGUEL CÓNIA PINTO, RITA BEIROLO, RUI GUERNA DA FONSECA, ELSA RODRIGUES

Tribunal de Contas
Proc. N.º 05/01 – AUDIT
DA IV

Exmo. Senhor Doutor Juiz
Conselheiro Relator:

ARMANDO ANTÓNIO MARTINS VARA, notificado para se pronunciar sobre o relato da Acção de Controlo sobre a Fundação para a Prevenção e Segurança, vem, em cumprimento do mesmo, exercer o seu direito de pronúncia, nos termos e para os efeitos do artigo 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, o que faz nos termos e com os seguintes fundamentos:

I - CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS

O relatório sobre o qual recai a presente pronúncia constitui a mais clara demonstração de que a constituição e financiamento da Fundação para a Prevenção e Segurança não visou qualquer benefício pessoal dos diversos intervenientes, antes se assumindo como um verdadeiro e eficaz instrumento de realização do interesse público.

Acresce que, a actividade fiscalizadora que recaiu sobre a Fundação para a Prevenção e Segurança, apenas se justifica pelas acusações que foram sendo noticiadas nos meios de comunicação social no âmbito de uma "luta" política que não apresentava qualquer objectivo de prossecução do interesse público ou de defesa da legalidade da actuação da Administração Pública.

O conteúdo do presente relatório constitui, por isso, em termos mais negativos, a demonstração da capacidade de "lutas" políticas poderem influenciar a actuação dos órgãos judiciais de controlo da actividade administrativa.

Importa, no entanto, salientar que as únicas irregularidades que são apontadas no presente relatório, têm natureza meramente formal e procedimental, não existindo

GONÇALO CAPITÃO, JOÃO ESPANHA, MANUEL TORRE GOES, JOSÉ DA SILVA MIGUEL, GONÇALO ARIAS,
MIGUEL CÓNIA PINTO, RITA BEIRÃO, RUI GERRA DA FONSECA, EUSA RODRIGUES

qualquer referência negativa à actividade material da Fundação ou dos órgãos administrativos que tiveram intervenção em todo o processo.

Analisemos, no entanto, sintética e separadamente, cada uma das questões jurídicas que foram suscitadas.

II – DA NATUREZA JURÍDICA DA FUNDAÇÃO

1. No presente título, será objecto de apreciação a natureza jurídica da FPS. É mister proceder a tal análise – bem como, de modo prévio, à do seu processo constitutivo -, uma vez que o Relatório de Auditoria em apreço optou por um esquema de organização expositiva que separa o processo constitutivo da Fundação da sua dinâmica de actividade.

Nesta medida, haverá que, primeiramente, abordar as questões de legalidade e de regularidade no procedimento e acto constitutivos da FPS.

2. Esta questão foi já objecto de alargada e aprofundada apreciação, tanto por parte da Procuradoria-Geral da República (PGR), no seu Parecer n.º 611/2000, como por parte da Inspeção-Geral da Administração Interna (IGAI), no seu Relatório respeitante ao Processo de Averiguações n.º 24/2000, homologado por despacho de 15 de Fevereiro de 2001, de Sua Excelência o Ministro da Administração Interna.

No presente, importa, pois, que nos atenhamos aos aspectos suscitados no Relatório em apreço. Todavia, para aqueles elementos remeteremos quando tal nos pareça de conveniência, evitando repetir as respectivas considerações, pois que as mesmas terão, certamente, sido objecto da mais atenta análise por parte dos Exmos. Senhores Auditores.

3. Pretendendo uma sumária caracterização da FPS (cfr. ponto 8 e seguintes), o Relatório menciona a data da escritura pública de constituição da Fundação – 5 de Maio de 1999 -, apontando também o seu objecto estatutário, elenco dos fundadores, e composição orgânica.

CAPITÃO, ESPANHA, GOES, MIGUEL & ASSOCIADOS
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

JL 75

GONCALO CAPITAO, IDACO ESPANHA, MANUEL JOSE GOES, JOSE DA SILVA MIGUEL, GONCALO ARIEN,
MIGUEL COSTA PINHO, RITA BEIROCO, RUI GUERRA DA FONSECA, EUSA RODRIGUES

Igualmente, fixa-se o dia 1 de Julho de 1999 como a data da aquisição da personalidade jurídica da FPS, por desta data ser o acto do respectivo reconhecimento, de Sua Excelência o Senhor Secretário de Estado da Administração Interna.

Todavia, é na questão da dotação inicial que o Relatório faz recair os seus principais considerandos, e a dois níveis, a saber: o da competência e o do momento. Quanto à competência, a questão suscita-se uma vez que a dotação inicial de que a FPS beneficiou para a sua constituição terá proveniência pública – logo, será necessário averiguar da respectiva habilitação legal. Quanto ao momento, o problema é colocado com base, essencialmente, no facto de tal verba ter sido concedida à FPS antes de a mesma ter sido objecto de reconhecimento, portanto, antes que tivesse havido aquisição da respectiva personalidade jurídica.

Importa, pois, dilucidar tais questões. Vejamos.

4. A FPS era um ente jurídico criado à luz do direito privado. Sobre tal não restarão quaisquer dúvidas. Com efeito, era privado o seu substrato pessoal: pessoas singulares que decidiram e intervieram no respectivo acto constitutivo, sem que se encontrassem em representação de qualquer pessoa colectiva pública.

Do mesmo passo, privado foi o regime jurídico escolhido para a sua regência pelos respectivos fundadores, como expressamente consta do artigo 1º dos seus Estatutos.

Já quanto ao seu fim – “(...) *promover, desenvolver e apoiar acções e estudos nos domínios da segurança, designadamente, da segurança rodoviária e da protecção civil*” (cfr. artigo 3º dos Estatutos) – se poderão colocar algumas dúvidas. Com efeito, tais fins correspondem a actividades ou tarefas que a Constituição atribui ao Estado, num sentido amplamente considerado, e que a lei atribui ao Governo, tanto no âmbito da sua função política-governativa como da sua função administrativa.

Porém, tal não poderá significar uma imediata natureza pública da FPS. Com efeito, se o Estado se encontra obrigado à promoção daquelas tarefas ou actividades, nada

GONCALO CAPITAO, JOAO ESPANHA, MANUEL JORGE GOES, JOSE DA SILVA MIQUEL, GONCALO ARIAS,
MIGUEL COSTA PINHO, RITA BEIROUO, RUI GUERRA DA FONSECA, EISA RODRIGUES

obsta a que entidades privadas o façam também. Realmente, tal vedação à iniciativa privada apenas se verificaria se decorrente de um imperativo constitucional, ou de um imperativo legal expreso, ambos casos que não se verificam na presente situação. Para mais, tratando-se de uma fundação, o seu eminente fim social apenas será definitivamente apartado de qualquer tarefa pública, em termos rigorosos, quando a mesma colida com tarefa constitucionalmente reservada – sem possibilidade de delegação - a um órgão constitucionalmente estabelecido.

Nesta sede, será relevante atentar no facto de que a FPS não era detentora de quaisquer poderes públicos ou de autoridade para a prossecução do seu objecto. Com efeito, nos seus Estatutos não encontramos qualquer norma estatutária que o indique, ou sequer indicie, como também o não encontramos no conteúdo do acto de reconhecimento de que a FPS foi objecto. Ora, atendendo ao que se disse a propósito da natureza do objecto das fundações, afigura-se decisivo para decidir da respectiva natureza (pública ou privada) a existência de poderes de autoridade. Realmente, se qualquer fundação prossegue um fim de interesse geral, a sua natureza pública resulta fortemente indiciada quando a mesma possua poderes de autoridade para prosseguir o seu objecto. No caso vertente, tais poderes eram inexistentes, prosseguindo a FPS o seu objecto nos mesmos moldes em que o faz qualquer outra fundação de direito privado.

Aliás, nem se interpretem de modo contrário as declarações do ora exponente, citadas no Relatório, de que *“todos os actos da FPS forma de carácter público”*. Com efeito, tal carácter público é relativo à transparência e publicitação desses actos e, em certa medida, ao fim social dos mesmos, à luz do objecto da Fundação.

Assim, perante a ausência de quaisquer poderes públicos de autoridade, por um lado, e perante a natureza privada dos seus fundadores, por outro, será inquestionável a natureza privada da FPS. De todo o modo, atentemos ainda na natureza dos bens que constituíam património da Fundação.

CAPITÃO, ESPANHA, GOES, MIQUEL & ASSOCIADOS
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

The law 77
~

GONÇALO CAPITÃO, JOÃO ESPANHA, MANUEL JORGE GOES, JOSÉ DA SILVA MIQUEL, GONÇALO ARIETA,
MIGUEL COSTA PINTO, RITA BEIROCO, RUI GUERRA DA FONSECA, EUSA RODRIGUES

A natureza pública ou privada dos bens que integram o património fundacional – nomeadamente, património inicial – também não poderá ser critério para decidir da natureza pública ou privada da própria FPS.

Com efeito, admitir que a natureza pública desses bens influenciaria decisivamente a natureza da Fundação obrigaria a concluir que as pessoas colectivas públicas nunca deteriam competência para criar ou participar na criação de entidades de direito privado. Ora, como é sabido, em termos que aqui nos abtemos de explorar, tal não corresponde à verdade.

Assim, quedamo-nos perante uma fundação cuja criação é decidida por pessoas privadas, para responder a fins gerais de investigação e acções de sensibilização no domínio da segurança, cuja actividade era desenvolvida de acordo com o direito privado, sem quaisquer poderes de autoridade, e cujo património inicial ou fundacional é constituído por uma dotação concedida por uma entidade pública.

Não parece, pois, apresentar dúvida a natureza privada da FPS.

5. Fixada que é a natureza da FPS – aliás, em consonância com a conclusão alcançada pela PGR, no seu supra referido duto Parecer -, importa agora analisar a legalidade e regularidade da dotação, em ambos os aspectos enunciados.

No que respeita ao momento da *transferência* das verbas a título de dotação inicial, considera o Relatório em apreço que houve irregularidades, pois que tal transferência ocorreu antes da aquisição de personalidade jurídica por parte da FPS, "*antes do reconhecimento da Fundação e, portanto, numa fase antecedente à aquisição de personalidade jurídica (art.º 158º, n.º 2 do Código Civil), de que decorre a reversão das verbas transferidas, a final, em benefício de um ente inexistente*".

Ora, salvo o devido respeito, tal consideração carece de sentido, sendo até um entendimento manifestamente contrário à lei.

CAPITÃO, ESPANHA, GOES, MIGUEL & ASSOCIADOS
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

Zhu 78
u

GONCALVES CAPITÃO, LUÍS ESPANHA, MANUEL JORGE GOES, JOSÉ DA SILVA MIGUEL, GONCALVES ARIAS,
MIGUEL COSTA PINTO, RITA BEIRER DE RUI GUERRA DA FONSECA, EUSA RODRIGUES

Efectivamente, como ali se refere, a aquisição da personalidade jurídica, por parte da Fundação, apenas se dá por força do reconhecimento, acto administrativo para que é competente o Ministro da Administração Interna (que, no caso vertente, delegou tal competência no respectivo Secretário de Estado).

Todavia, olvida o Relatório o preceituado no n.º 1 do artigo 185º do Código Civil, nos termos do qual "*As fundações podem ser instituídas por acto entre vivos ou por testamento, valendo como aceitação dos bens a elas destinados, num caso ou noutro, o reconhecimento respectivo*" (realçado nosso).

Bem se compreende a formulação do citado preceito legal. Com efeito, a existência de um património apto ou suficiente para a realização dos fins a que uma fundação se propõe é um requisito de existência da própria fundação. Como tal, a existência desse património é, por outro lado, um pressuposto do acto administrativo de reconhecimento. Efectivamente, mal se compreenderia que a autoridade pública para tal competente reconhecesse a existência de uma fundação, concedendo-lhe personalidade jurídica, sem que a mesma possuísse qualquer património para prosseguir os seus fins (claro, mantendo sempre em mente a especial função do substrato patrimonial que a figura jurídica *fundação* reclama). Tal equivaleria a aceitar que o acto de reconhecimento poderia fazer letra morta do fim legal subjacente a qualquer fundação, nos termos da lei civil.

Por outro lado, possibilitar que uma fundação possuísse património autónomo antes do acto de reconhecimento (mas depois da escritura pública) também não se afigura chocante. Com efeito, e analisando em paralelo o caso das sociedades comerciais, estabelece o artigo 5º do respectivo Código que "*As sociedades comerciais gozam de personalidade jurídica e existem como tais a partir da data do registo definitivo do contrato pelo qual se constituem (...)*".

Portanto, assim como as fundações apenas passam a ter personalidade jurídica com o acto de reconhecimento, as sociedades comerciais têm-na a partir do registo do

CAPITÃO, ESPANHA, GOES, MIGUEL & ASSOCIADOS
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

Th
79
w

GONCALO CAPITAO, IDAO ESPANHA, MANUEL JORGE GOES, JOSE DA SILVA MIGUEL, GONCALO ARTEA
MIGUEL COSTA PINTO, RITA BEIRÃO, RUI GUERRA DA FONSECA, ELSA RODRIGUES

contrato. Enfim, embora diferentes em muitos aspectos, trata-se de dois actos de força pública que concedem personalidade jurídica colectiva.

Ora, como é sabido, as sociedades comerciais têm património autónomo antes mesmo daquele registo (neste sentido, cfr. José de Oliveira Ascensão, Direito Comercial, Vol. IV, Lisboa, 1993, pp. 146 e segs).

Já quanto às fundações a situação é distinta por força da lei. Com efeito, recordando o citado n.º 1 do artigo 185º do Código Civil, o acto de reconhecimento vale como aceitação dos bens destinados à fundação. Donde, antes do reconhecimento a fundação não tem, em bom rigor, património próprio. Sucede que, para que tal aceitação possa ter lugar, esse património tem que estar à disposição da fundação para que, automaticamente por força da aquisição da personalidade jurídica, aquela aceitação tenha lugar.

Assim, independentemente da eficácia e valor dos negócios jurídicos realizados em nome da fundação antes do reconhecimento (que podem ter lugar nas sociedades comerciais antes do registo - cfr. artigos 38º a 40º do Código das Sociedades Comerciais), é evidente que a respectiva realização não pode ter uma contrapartida patrimonial que imediatamente integra o património da fundação porque esta ainda não o pode ter. Caso contrário, não seria necessária qualquer aceitação.

Donde, a contrapartida patrimonial desses negócios jurídicos haverá de ser colocada à disposição da fundação antes do reconhecimento, constituindo depois o seu património.

Como tal, carece de sentido o entendimento expandido no Relatório, segundo o qual existiram verbas transferidas para um ente inexistente, sendo tal negócio irregular: é que, a ser assim, no caso das fundações, todas as dotações iniciais eram irregulares; ou então nunca haveria reconhecimento algum. Efectivamente, ou haveria sempre irregularidade porque determinado património estava ao dispor da fundação antes desta ter personalidade - património esse cuja existência é requisito do

GONCALO CABRAL, JOAO ESPANHA, MANUEL TORRE GOES, JOSE DA SILVA MIQUEL, GONCALO ARIAS
MIQUEL COSTA PINTO, RITA BEIROLO, RUI GERRA DA FONSECA, EUSA RODRIGUES

reconhecimento; ou, por outro lado, nunca haveria reconhecimento porque se o património não estivesse disponível *ex ante* para aceitação, nunca o acto de reconhecimento poderia ser favorável, positivo.

É, pois, cabalmente demonstrada a inexistência da alegada irregularidade.

6. Quanto se acaba de dizer apresenta especial validade e relevância quando tratamos de fundações constituídas com dinheiros públicos (independentemente de serem públicas ou privadas as entidades fundadoras – com efeito, nada obsta a que os fundadores sejam pessoas privadas e pública a verba que constitui a dotação inicial da fundação).

Com efeito, tratando-se de uma fundação constituída integralmente com fundos públicos, seria impossível – lógica e juridicamente – que a respectiva constituição se tivesse processado por outra forma, que não a que foi seguida no caso *sub judice*. Senão vejamos.

Concluimos supra que, aquando do acto administrativo de reconhecimento de uma fundação, o respectivo património já haverá de estar ao dispor da mesma, para a respectiva aceitação.

Tratando-se de uma fundação constituída com património ou fundos públicos, duas hipóteses podem colocar-se: a fundação pode ser constituída com fundos pertencentes à própria autoridade administrativa competente para o reconhecimento; ou pode ser constituída com fundos pertencentes a outra entidade pública que não a competente para tal. Na primeira hipótese, ainda será configurável a possibilidade de a atribuição da dotação inicial ter lugar acto contínuo com o reconhecimento da fundação – ou, talvez melhor, a hipótese de o acto administrativo de reconhecimento ser um acto complexo, através do qual a Administração atribui a dotação e reconhece a fundação. Na segunda hipótese tal possibilidade não é sequer configurável. Com efeito, sendo a autoridade pública que atribui a dotação inicial diversa daquela que é competente para o acto de reconhecimento, aquela atribuição tem que ser prévia,

GONCALO CAPITAO, JOAO ESPANHA, MANUEL JOSE GOES, JOSE DA SILVA MIGUEL, GONCALO AREIA,
MIGUEL COSTA PINTO, RITA BEIROUO, RUI GUERRA DA FONSECA, ESSA RODRIGUES

maxime, por uma razão essencial: é que tal autoridade não tem participação no acto de reconhecimento. Como tal, quando chegamos ao momento do reconhecimento, a verba tem de estar já disponibilizada para a futura fundação.

Mais uma vez, portanto, claudica a tese de irregularidade patente no Relatório em apreço. Não se vê, pois, onde haja violação do artigo 266º da CRP, nem tão pouco onde haja negócio jurídico contrário à lei, fundamentante de nulidade, nos termos do artigo 280º do CC.

II - DOS ASPECTOS DE LEGALIDADE FINANCEIRA FOCADOS NO RELATÓRIO

7. Fixada a legalidade e regularidade da constituição da FPS, importa agora que nos detenhamos sobre os restantes aspectos de legalidade e regularidade financeira a que o Relatório em apreço faz referência. Metodologicamente, opta-se por uma abordagem de acompanhamento do tratamento sequencial das diversas questões, conforme o mesmo surge no Relatório, sem que, porém, a numeração coincida.

8. Ora, pretende o Relatório em apreço que as transferências de fundos para a FPS, "*posteriores à dotação inicial*", enfermassem de ilegalidades (cfr. pontos 22 a 24), essencialmente, por dois motivos, a saber: mais uma vez, a ainda *inexistência* jurídica da Fundação, por um lado; e violação de normas de conteúdo financeiro e do regime de despesas públicas (*maxime*, dos Decs.-Lei n.º 55/95, de 29 de Março, e 197/99, de 8 de Junho).

Salvo o devido respeito, não assiste razão aos autores de tal sugestão.

As verbas transferidas para a FPS pelas diversas entidades envolvidas (SNPC, CNEFF, DGV, SNB) constituíram incrementos patrimoniais da Fundação. Contrariamente ao que no Relatório se afirma, tais verbas não constituíram uma

GONCALO CAPITAO, JOAO ESPANHA, MANUEL TORRE GOES, JOSE DA SILVA MIGUEL, GONCALO ARIAS,
MIGUEL COSTA PINTO, RITA BEIRÃO, RUI GUERRA DA FONSECA, LISA RODRIGUES

contrapartida *contratual* pela prestação de serviços por parte da Fundação, mas antes dotações patrimoniais, que já não classificadas de iniciais.

Não deve apresentar qualquer estranheza, nem contribuir para aquele juízo expandido no Relatório em apreço, o facto de tais transferências financeiras surgirem associadas a protocolos entre as várias entidades e a FPS. Assim é por várias razões.

Desde logo, surge clara a capacidade activa ou competência para a atribuição de tais verbas, mercê da autonomia financeira daquelas citadas entidades. Realmente, o douto Parecer da PGR que sobre o presente caso recaiu demonstra que àquelas entidades assiste autonomia financeira, e que a atribuição de verbas da tipologia das aqui em causa integra até as suas atribuições (e competências). Assim acontece para todas aquelas entidades (v., em especial, págs. 67 e seguintes do citado Parecer).

Alias, a intervenção ocasional do ora exponente naqueles procedimentos de despesa pública só poderá ser correctamente apreciada perante as competências financeiras de cada uma das entidades que realizou transferências para a FPS. Assim é tanto no que respeita à dotação inicial como no que respeita às transferências posteriores. Vejamo-lo brevemente.

O SNPC, para além da conformação das suas atribuições, possui autonomia financeira, nos termos do Dec.-Lei n.º 152/99, de 28 de Julho, como já a possuía no domínio da redacção originária do Dec.-Lei n.º 203/93, de 3 de Junho. Como tal, qualquer acto de *homologação* ou *aprovação* do ora exponente no tocante a despesas daquele Serviço, independentemente do *nomen iuris* sempre seria um acto meramente confirmativo, portanto, não sendo um acto definitivo e executório. Tal significa que qualquer desses actos não era um requisito de validade ou eficácia do acto atributivo do financiamento, antes consubstanciando uma pronúncia administrativa inócua do ponto de vista quer da legalidade, quer da licitude. O mesmo raciocínio terá cabimento no que toca ao SNB.

CAPITÃO, ESPANHA, GOES, MIGUEL & ASSOCIADOS
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

M. L.
82

GONCALO CAPITAO, JOAO ESPANHA, MANUEL JURGE GOES, JOSE DA SILVA MIGUEL, GONCALO ARTES,
MIGUEL COSTA PINTO, RITA BEIRORCI, RUI GUERRA DA FONSECA, ELISA RODRIGUES

Do mesmo passo, no tocante às verbas atribuídas pela CNEFF, verifica-se que tal órgão possui uma autonomia financeira relativa, sendo-lhe permitido atribuir verbas da ordem das presentes a entidades que se mostrem aptas a prosseguir trabalhos de investigação e prevenção na área dos fogos florestais, no âmbito dos seus *meios disponíveis* para o efeito. Ora, perante a formulação legal de autonomia desta entidade constante da Resolução do Conselho de Ministros n.º 9/91, de 21 de Março, é a ela que compete o juízo subjacente à atribuição das verbas em causa. Donde, o acto autorizativo do MAI constitui *uma mera condição de eficácia do acto que estabelece a transferência das verbas*, sendo irrelevante do ponto de vista da legalidade e validade.

O mesmo raciocínio tem aplicação no que respeita à atribuição de *contribuições financeiras* por parte da DGV (cfr. pág. 70 e segs. do Parecer da PGR). Aqui, mais uma vez, o acto autorizativo do MAI constitui uma mera condição de eficácia e não de validade do acto da DGV que decide a transferência das verbas, perante a autonomia daquela Direcção-Geral neste aspecto, a quem incumbe a formação da vontade administrativa veiculada no acto atributivo sujeito a aprovação.

No que especificamente toca às verbas atribuídas pela PRP, improcede de todo o alegado no Relatório, uma vez que se trata de uma entidade privada sem fins lucrativos.

Assim sendo, desde logo se constata que a competência para decidir do mérito da atribuição daquelas verbas é das entidades e organismos concedentes.

De todo o modo, não se olvide que os Decs.-Lei n.º 55/95, de 29 de Março, e 197/99, de 8 de Junho, são ambos diplomas dúplices: regem os procedimentos de realização de despesa, por um lado, e os procedimentos de contratação pública, em ambos os casos no que respeita à locação e aquisição de bens e serviços. Ora, no caso vertente, não houve, por parte daquelas entidades, qualquer locação e/ou aquisição de bens e serviços à FPS. O facto de existirem protocolos prevenindo a realização de acções concretas por parte da Fundação significa apenas o comprometimento desta quanto à

GONCALO CAPITAO, JOAO ESPANHA, MANUEL TORRE GOES, JOSE DA SILVA MIGUEL, GONCALO ABREU,
MIGUEL COSTA PINTO, RITA BEIROUZI, RUI GUERRA DA FONSECA, EUSA RODRIGUES

realização de determinadas acções que, afinal, não são mais do que a concretização do seu fim social ou estatutário.

Assim, não existe no caso vertente qualquer modalidade de contratação pública, na acepção daqueles diplomas legais. O que existe é a atribuição de determinadas verbas à FPS, com o respectivo comprometimento de realização do seu fim estatutário mediante o desenvolvimento de determinadas acções. Senão, veja-se. As referidas transferências de verbas para a FPS, sendo feitas ao abrigo de inequívocas normas de competência daquelas entidades públicas, sempre deveriam ser feitas através de acto administrativo - pois que a natureza do acto que procede a tais transferências não será outra. Nada impede a Administração de colocar condições à prática de um acto administrativo quando tais condições não sejam contrárias à lei ou à ordem pública, condições essas que podem concretizar-se na realização de determinadas acções jurídicas ou materiais. O facto de se apelidarem de protocolos os documentos formalizadores de tal conduta administrativa não representará mais do que o *modo administrativo português*, o que não significa ou demonstra qualquer ilegalidade.

Não faria, aliás, sentido que a Administração formulasse um juízo de mérito conducente à atribuição de uma dotação inicial para a constituição de uma fundação, e posterior acto de reconhecimento, para a submeter de futuro a um regime de contratação pública como se de uma qualquer empresa ou sociedade comercial se tratasse. Desde logo, tratando-se de uma fundação, a sua sujeição às regras da concorrência, nos termos pré-contratuais do regime da locação e aquisição de bens e serviços, carece de sentido. Por outro lado, admitindo que tal sujeição fosse conforme à lei, ficaríamos numa situação, no mínimo, curiosa: o Estado permite a constituição de fundações públicas ou privadas com fundos públicos, mas submete-as de futuro a um regime concorrencial de contratação pública - o que significa que o Estado reconhece o interesse na existência *daquela* fundação, mas sujeita-a à possibilidade de a mesma não poder prosseguir o seu objecto, perante a concorrência de outras entidades privadas nos procedimentos pré-contratuais. Em última análise, se tal fundação, constituída integralmente com fundos públicos, se tivesse que

submeter ao regime da locação e aquisição de bens e serviços supra referido, das duas uma: ou existiria a eminência de o Estado a ter dotado de fundos públicos, enfim ... para nada, caso a concorrência assim o ditasse; ou sobre tal fundação sempre pairaria, em cada concurso ou contrato público ao abrigo daquele regime, o fantasma da parcialidade e in-transparência.

Assim, o procedimento em causa não constituiu um procedimento de contratação pública para a aquisição de serviços. Aliás, tal procedimento global de transferência, como bem nota o Relatório, teve início ainda antes do acto de reconhecimento da Fundação, o que comprova o que se vem de dizer, e a respectiva transparência. Ao invés do que o mesmo Relatório pretende, em busca de ilegalidades e irregularidades, tal procedimento antes consubstanciou um incremento patrimonial da Fundação, que aceitou todo esse património aquando do seu reconhecimento. É claro, tal património integrou a esfera jurídica da FPS, aquando da aceitação, já com a oneração respeitante a determinadas actividades. Tal, porém, nada de estranho, ilegal ou não transparente encerra: com efeito, a Fundação encontrava-se apenas onerada ... à prossecução do seu objecto estatutário, através de determinadas acções concretas.

Como tal, contrariamente ao que afirma o Relatório em questão, a transferência de verbas em momento anterior ao do reconhecimento da Fundação antes afirma a legalidade e regularidade de todo o procedimento em questão. E quanto às transferências posteriores ao reconhecimento, valem igualmente todos os argumentos expendidos supra, no que respeita à carência de sentido na caracterização das mesmas como aquisição de serviços.

9. Por outro lado, e quanto à sujeição da FPS ao regime dos Decs.-Lei n.º 55/95, de 29 de Março, e 197/99, de 8 de Junho, duas breves palavras sobre o referido no Relatório (v. pontos 25 a 28).

Em primeiro lugar, afigura-se no mínimo duvidosa a inclusão da FPS no âmbito de aplicação pessoal daqueles diplomas (e sem cuidar de analisar a relação de revogação

GONCALO CAPITAO, IDACO ESPANHA, MANUEL JORGE GOES, JOSE DA SILVA MIGUEL, GONCALO ARIAS,
MIGUEL COSTA PINHO, RITA BIRROU, RUI GUERRA DA FONSECA, LISA RODRIGUES

entre ambos, e respectiva consequência de aplicação temporal). Com efeito, no que respeita ao Dec.-Lei n.º 55/95, se a FPS reúne as condições cumulativas das alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 3º, já não terá realizado despesas de valor igual ou superior a 200.000 ECU. Sendo a realização de tal montante de despesa essencial para que opere a provisão daquela norma legal, estará a FPS fora da mesma e, conseqüentemente, da aplicação do diploma em causa, nomeadamente, das disposições do seu Título III. E o mesmo se diga, *mutatis mutandis*, no que respeita à aplicação do Dec.-Lei n.º 197/99, cuja conjugação do artigo 3º com o artigo 191º redunda em raciocínio e conclusão semelhantes.

Em segundo lugar, parece-nos errada, salvo o devido respeito e melhor entendimento, a afirmação segundo a qual os actos da FPS geradores de despesa com a aquisição de serviços estariam sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas. Com efeito, a FPS encontra-se fora da provisão legal da alínea c) do artigo 5º, bem como do artigo 46º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

10. No que respeita às *instalações e equipamentos* (cfr. pontos 33 a 37 do Relatório), também duas palavras.

Relativamente às instalações, e como constata o Relatório, a FPS não chegou a ocupar ou sequer a tomar posse de qualquer dos referidos imóveis. Mais, aspecto fundamental, tais imóveis não acarretaram qualquer despesa ou acto de administração por parte do Fundação. Como tal, não haveria jamais lugar a qualquer responsabilização financeira daí decorrente, imputável à FPS, seus fundadores, e muito menos ao ora exponente.

No que toca aos equipamentos, é o próprio Relatório que mais uma vez menciona – na senda, aliás, das conclusões do Parecer da PGR – que a cedência dos mesmos e suporte dos respectivos custos por parte do SNPC se integra na esfera de autonomia financeira deste serviço personalizado. Assim, mais uma vez, nenhuma consequência de responsabilização financeira ou outra poderá decorrer de tais factos.

Conclui-se, pois, que no respeitante às instalações e equipamentos, o respectivo procedimento de cedência não foi ferido de qualquer ilegalidade ou ilicitude, pelo que nunca poderiam verificar-se quaisquer pressupostos de imputação de responsabilidade financeira ou outra.

11. Finalmente, importa que nos detenhamos um pouco nos aspectos de gestão da FPS, em particular no que respeita à actuação do MAI frente aos mesmos.

Desde logo, no que respeita à criação da FPS, cumpre salientar que, tendo a mesma sido da iniciativa de entidades privadas (que, aliás, foram seus fundadores), não houve lugar a qualquer procedimento administrativo tendente à sua criação. Com efeito, esse seria o caminho normal e necessário caso a criação da Fundação fosse de iniciativa pública – a ser assim, a Administração desencadearia um procedimento administrativo, tendente a um acto final decisorio da criação de um novo ente jurídico de natureza fundacional, procedimento esse que conteria uma fase instrutória, no seio da qual se haveria de justificar a bondade técnico-jurídica da solução pretendida.

Porém, assim não foi, como vimos. A criação da FPS foi de iniciativa privada, pese embora o ora exponente tivesse participado a título pessoal na concretização da ideia subjacente, veiculando e densificando mesmo a ideia de que a existência da Fundação poderia superar o anquilosamento administrativo em variados pontos e trâmites. Como tal, sobre o MAI não impenderia qualquer dever de fundamentação de qualquer acto de criação da FPS, porque a mesma não foi de criação pública.

Assim, a intervenção do MAI ao nível do controlo da prestação de contas e gestão das acções da FPS não ficava a dever-se a qualquer tutela sobre a mesma Fundação, mas apenas à necessidade de controlo da correcta aplicação das verbas cuja transferência fora autorizada. Enfim, um procedimento regular e necessário perante uma Fundação dotada de fundos públicos, cuja utilização sempre teria de sofrer apreciação por parte da autoridade que autorizara a transferência das verbas.

GONCALO CAPIEDO, JUAO ESPANHA, MANUEL JORGE GOES, JOSE DA SILVA MIGUEL, GONCALO ARFEN,
MIGUEL COSTA PINHO, RITA BERGOCO, RUI GUERRA DA FONSECA, EUSA RODRIGUES

Não era, pois, ao ora exponente, na qualidade de SEAMAI, que competiria a fundamentação da bondade ou necessidade de gestão privatística dos fundos atribuídos à FPS, uma vez que o respectivo juízo de mérito originário pertencia às respectivas entidades atribuidoras.

Sempre se dirá, no entanto, que a prática pelo ora exponente de actos meramente confirmativos do juízo de mérito que havia sido feito pelas entidades competentes, visou deixar clara a opinião de concordância com os mesmos.

CONCLUSÕES:

1ª A FPS era uma fundação de direito privado, sem quaisquer poderes de autoridade para a prossecução do respectivo objecto, sendo seus membros fundadores pessoas singulares que não se encontravam em representação de qualquer entidade pública;

2ª A natureza pública dos fundos que foram objecto de transferência para FPS – natureza que não se põe nem nunca se pôs em causa – não confere à Fundação uma natureza pública;

3ª A transferência da verba correspondente à dotação inicial em momento anterior ao da existência de personalidade jurídica da FPS constitui uma necessidade lógica e jurídica para o respectivo reconhecimento, e não qualquer ilegalidade ou irregularidade, nos termos supra expostos;

4ª A transferência de todas as verbas em apreço não se enquadra no regime jurídico da aquisição de serviços, nos termos dos Decs.-Lei n.ºs 55/95 e 197/99, assim como não havia aplicação desses mesmos regimes às despesas realizadas pela Fundação, dada a falência dos respectivos pressupostos, nomeadamente, no tocante aos montantes envolvidos, nos termos supra expostos;

CAPITÃO, ESPANHA, GOES, MIQUEL & ASSOCIADOS
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

The law
80
~

GONÇALO CAPITÃO, JOÃO ESPANHA, MANUEL FERREIROS GOES, JOSÉ DA SILVA MIQUEL, GONÇALO AREIA,
MIGUEL CÔRDIS PINTO, RITA BEIRÃO, RUI GUERREIRA DA FONSECA, TISA RODRIGUES

5ª As intervenções do ora exponente nos procedimentos de transferência de verbas, na qualidade de SEAMAI, sempre configuraram actos meramente confirmativos ou condições de eficácia dos actos administrativos atributivos das mesmas, da competência das referidas entidades administrativas, pelo que dos mesmos nunca poderá decorrer qualquer responsabilidade financeira consequente de ilegalidade ou ilicitude;

6ª Não era da competência do MAI, enquanto entidade criadora ou tutelar da FPS (que não o era, como vimos) a fundamentação da necessidade de gestão privatística dos ditos fundos, apenas lhe competindo a apreciação *a posteriori* da aplicação dos mesmos.

7ª Por tudo, não existe qualquer nexo de imputação objectiva ou subjectiva de responsabilidade ao ora exponente, seja ela financeira ou qualquer outra, tudo nos termos expostos.

NESTES TERMOS,

Requer-se a V. Exa. a conclusão pela improcedência das conclusões do Relatório em apreço, no que respeita às possibilidades de responsabilização financeira do ora exponente, bem como no respeitante às restantes ilegalidades invocadas, determinando o arquivamento nos presentes autos, com as legais consequências.

GONÇALO CAPITÃO
ADVOGADO

Cédula Prof.º 5284
C. P. 11.72270/0001/0346
Av. Miguel Bombarda, n.º 147, 1.
1050-164 LISBOA
Tel. 3193720 Fax 351 62 47

O ADVOGADO,



7^h 90

PROCURAÇÃO

ARMANDO ANTÓNIO MARTINS VARA, Deputado, titular do cartão de contribuinte nº 103638547, residente na Travessa do Miradouro, nº 10, 9º Esq., em Alfragide, pela presente constitui seus bastantes procuradores os Senhores Drs. **Gonçalo Capitão, João Espanha, Manuel Jorge Goes, José da Silva Miguel e Gonçalo Areia**, Advogados, sócios da Sociedade Civil de Advogados "**Capitão, Espanha, Goes, Miguel & Associados - Sociedade de Advogados**", com sede na Av. Miguel Bombarda, nº 147, 1º, 1050-164 LISBOA, e ainda Senhores Drs. **Miguel Costa Pinto, Rita Beirão, Rui Guerra da Fonseca e Elsa Rodrigues**, Advogados com escritório no mesmo endereço, a quem confere os mais amplos poderes forenses em direito permitidos, incluindo os de substabelecer .

Lisboa, 7 de Maio de 2001



LUCIANO MARCOS
ROGÉRIO ALVES
BERNARDO PINHEIRO
PAULO DIAS NEVES
JOAQUIM DIAS NEVES
JOÃO MARTINHO LOPES



ROGÉRIO ALVES

9/7
~

TRIBUNAL DE CONTAS

DIRECÇÃO GERAL

PROCESSO N.º 05/01 – AUDIT

DA IV

EXCELENTÍSSIMOS SENHORES

JUÍZES CONSELHEIROS DO

TRIBUNAL DE CONTAS

LUÍS MANUEL DOS SANTOS SILVA PATRÃO, divorciado, residente na Rua Francisco Stomp, n.º 5, 4º E, 1600 – 466, em Lisboa, tendo sido notificado nos termos e para os efeitos do disposto no, artigo 13º da Lei n.º 98/97 de 26 de Agosto, vem aos autos apresentar a sua RESPOSTA, o que faz nos termos e com os fundamentos seguintes:

POSIÇÃO DO PROBLEMA: UM ENQUADRAMENTO NECESSÁRIO

1º

O agora respondente foi notificado nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, em virtude de, a **partir de 28 de Outubro de 1999**, ter passado a desempenhar as funções de Secretário de Estado da Administração Interna.

144

9.
72

2º

A Fundação Para a Prevenção e Segurança (FPS) foi constituída mediante escritura pública, outorgada em 5 de Maio de 1999, tendo adquirido personalidade jurídica, nos termos do disposto no artigo 158º/2 do Código Civil, em 1 de Julho de 1999, cfr. resulta dos autos, e do próprio teor do relatório sob resposta, vd. pontos 8 e 12, doravante designado abreviadamente por RELATÓRIO.

Ou seja:

3º

Quando o respondente foi investido nas funções governativas descritas (SEAI), já a FPS se encontrava devidamente constituída e legalmente reconhecida, e, por isso mesmo, dotada de personalidade jurídica, e em funcionamento pleno.

4º

E se é verdade que se não assacam ao ora respondente, quaisquer responsabilidades no processo de conceptualização, nascimento, legalização e funcionamento da FPS, também é verdade que, em parte alguma do RELATÓRIO, se assinaiam, como se deveriam assinalar, as datas que circunscrevem o exercício das respectivas funções governativas, no Ministério da Administração Interna.

14.44
93
173

A bem do rigor e da clareza.

Prosseguindo:

5º

Ao iniciar as funções de SEAI, o respondente teve então conhecimento da existência da FPS, **entidade de direito privado**, com a qual o MAI e serviços dele dependentes vinham mantendo relações de colaboração.

E porquê?

6º

Pelos objectivos e finalidades prosseguidos pela Fundação, considerados, numa óptica de Estado e, por maioria de razão, do próprio Governo, como de importância vital e de manifesto interesse público.

7º

Falamos, naturalmente, **do combate à sinistralidade rodoviária**, nas suas diversas vertentes, **e no combate aos fogos florestais**, duas pragas gémeas que, anualmente, provocam infindáveis danos patrimoniais, e, os que mais contam, pessoais, analisados em centenas de vítimas mortais, e milhares de feridos, com maior ou menor gravidade.

Estes dois magnos objectivos, incluíam-se, entre outros, nos propósitos da FPS.

/ 14

94
~

Por isso:

8º

Com base nestes pressupostos de facto, aqui resumidos de forma sintética, **e com apoio num protocolo de colaboração já celebrado e em vigor**, que adiante será referido, que foi mantida a colaboração com a FPS.

9º

Sempre na prossecução de prioritários objectivos de natureza pública, consabidamente aceites como fundamentais, e requerendo intervenção urgente e determinada

62).

10

Por isso e ao correr da pena, se deixa uma nota de vivo repúdio pela utilização de expressões de todo em todo impróprias, pela sua carga pejorativa e algo panfletária, de figurar num trabalho com a natureza do RELATÓRIO e, no que ao respondente tange, (e, seguramente, aos demais envolvidos), desprovidas de qualquer fundamento.

11

Nomeadamente a menção a um alegado *"esquema subversivo e manipulador da própria conceptualização contabilística estabelecida para as transferências"*, que o RELATÓRIO postula, em momento de particular infelicidade (Vd. pontos 23 e 62.

Um tal esquema, obviamente, nunca existiu, nem pode, de forma alguma, a realidade em análise ser configurada desta forma.

O EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

12

Manda o artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto que *"aos responsáveis nos processos de efectivação de responsabilidades, bem como nos processos de multa, é assegurado o direito de previamente serem ouvidos, sobre os factos que lhe são imputados, a respectiva qualificação, o regime legal e os montantes a repor ou a pagar."* (Cfr. n.º 2)

Começemos então pelos **FACTOS**:

13

De fls. 26 do RELATÓRIO constam as *designadas "situações susceptíveis de configurar infracções financeiras"*, as quais, no que se reporta ao respondente, serão as seguintes:

"Transferências com a inobservância de normas de execução orçamental e do regime das despesas públicas". Cfr. ponto 23.

14

Antecipa-se a conclusão de que tal infracção não se verificou.

Como resulta da exposição que segue.

Na verdade:

15

Retomando o ponto 23 do RELATÓRIO, deparamo-nos, desde logo, com uma menção genérica a *"transferências a favor da FPS, posteriores à dotação inicial"*.

16

O RELATÓRIO não distingue, como era elementar que o fizesse, aquelas transferências que são da responsabilidade do respondente, e as que o não são.

17

A ausência desta distinção dificulta a percepção dos factos sob resposta, os quais deveriam ser enunciados com todo o rigor, e não por recurso a fórmulas vagas.

Mas prosseguindo:

18

Enquanto SEAI, o respondente autorizou duas transferências para a FPS, a saber:

Uma de setenta milhões de escudos, mediante despacho de 3 de Dezembro de 1999;

1/10/00 97
~
7

Outra de sessenta milhões de escudos, mediante despacho de 13 de Março de 2000.

19

Como resulta do teor dos despachos em apreço, ambas as transferências foram ordenadas no âmbito do protocolo estabelecido entre a Direcção Geral de Viação DGV e a FPS, celebrado em 9 de Junho de 1999, ou seja, mais de três meses antes de iniciar funções de SEAI.

20

O protocolo, referido na nota de rodapé 18 a fis. 21 do RELATÓRIO, fundou-se na convergência de objectivos entre as duas entidades, quais sejam, a diminuição da sinistralidade e a melhoria da segurança rodoviária, cfr. o seu artigo 1.º.

21

Como resulta do relatório elaborado pela IGAI, ambos os despachos foram proferidos, com base em informações elaboradas pela Sr.ª Dr.ª Isabel Bettencourt, funcionária superior da DGV, informações essas aí devidamente identificadas (Cfr. fis. 30) e contaram com o parecer e sustentação expressa por parte do Sr. Director Geral de Viação.

22

Como também resulta do relatório da IGAI, as verbas em causa destinaram-se a campanhas rodoviárias, de combate à sinistralidade, mormente a que ficou conhecida como "Segurança Máxima – Tolerância Zero, pelo uso do

1^o 98
77

Cinto de Segurança, contra o consumo de Alcool e contra o excesso de velocidade. " (Vd. pág. 30 do documento).

23

As verbas cuja transferência foi **autorizada** pelo respondente, e pagas pela DGV à FPS, apoiaram-se no protocolo celebrado entre estas entidades, ao qual se fez referência no artigo 19 desta resposta.

24

O protocolo, por seu turno, foi celebrado ao abrigo do disposto no artigo 24º/3 do DL 484/99, de 10 de Novembro, que aprova a Lei Orgânica da DGV, o qual se transcreve:

"A DGV pode, mediante autorização do Ministro da Administração Interna, conceder contribuições financeiras a entidades sem fins lucrativos com objectivos convergentes com as atribuições da DGV, no âmbito de acções resultantes de celebração de protocolos."

25

Foi justamente o que aconteceu.

26

Ao contrário do que se afirma no RELATÓRIO, as verbas em causa assumiram a natureza de contribuições financeiras, e não de "adiantamentos, pagamentos por conta ou pagamentos de saldos".

27

Como resulta do texto dos despachos, as sobreditas verbas foram imputadas à rubrica "Transferências correntes, Administrações Privadas, Instituições Particulares."

28

Bem andou a IGAI, ao afirmar no seu próprio relatório:

"Relativamente às restantes transferências financeiras realizadas entre o MAI e a Fundação, a sua autorização não nos suscitou dúvidas" (Cfr. fls. 33).

29

Como já se deixou claro, nenhuma outra transferência foi autorizada pelo respondente.

Deste modo:

30

Não tendo as transferências autorizadas pelo respondente a natureza de despesas públicas com locação e aquisição de bens, ou de contratação pública relativa à locação e aquisição de bens e de serviços, não se lhes aplicaria o disposto no DL 197/99 de 8 de Junho, para o qual, o RELATÓRIO nos remete, sem indicar, uma vez mais, a que norma ou normas faz apelo (Fls. 26).

Vd. artigo 1.º do diploma citado).

31

100
M10

Isto apesar de a referência estar encimada pela epígrafe "normas violadas".(RELATÓRIO fls. 26)

Mas em lugar de referência a normas, referem-se, "in casu", apenas diplomas.

32

De igual sorte não se aplicaria o disposto no DL 55/95 de 29 de Março, objecto de igual remissão, o qual, aliás, já se encontrava revogado, à data de posse do respondente.

33

Na economia do RELATÓRIO e, pelo menos, no que ao respondente tange, não se entendem as referências à Lei 6/91, de 20 de Fevereiro, e ao DL 232/97, de 3 de Setembro.

34

O que inviabiliza uma resposta mais precisa, restando a certeza de que, **em momento algum, o respondente terá violado qualquer das suas disposições.**

35

A inexistência de qualquer infracção financeira, acarreta, "ipso facto", a inaplicabilidade da alínea b) do n.º 1 do artigo 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, ou a de qualquer outra norma sancionatória similar.

Alves 10/

EM CONCLUSÃO:

Pelos motivos expostos, entende o respondente, não ter praticado qualquer facto, assimilável a uma infracção financeira.

Razão pela qual não lhe deverá ser aplicada qualquer sanção.

Mais permanece à disposição do Tribunal de Contas, para prestar os esclarecimentos e informações julgados necessários.

JUNTA: Procuração emitida a favor do advogado signatário e um duplicado.

O ADVOGADO

Roberto Alves

ROBERTO ALVES
13.12.75
Cidade de Lisboa, S. B.
1500-001 Lisboa, 12.13.94
C. E. 123.744.993 - 12.4 B. FISCAL

746 102
✓

PROCURAÇÃO

LUÍS MANUEL DOS SANTOS SILVA PATRÃO, divorciado, deputado, residente na Rua Francisco Stromp, n.º 5 - 4.º E, 1600 - 466 Lisboa, constitui seus bastantes procuradores os Srs. Drs. ROGÉRIO ALVES, JOAQUIM DIAS NEVES e JOÃO MARTINHO LOPES, advogados com escritório na Estrada da Luz, n.º 90 - 6.º E, 1600 - 160 Lisboa, aos quais confere poderes forenses gerais .

Lisboa, 01.04.30

Luís Manuel dos Santos Silva Patrão

LUCIANO MARCOS
ROGÉRIO ALVES
BERNARDO PINHEIRO
PAULO DIAS NEVES
JOAQUIM DIAS NEVES
JOÃO MARTINHO LOPES

TRIBUNAL DE CONTAS**DIRECÇÃO GERAL****PROCESSO N.º 05/01 – AUDIT****DA IV**

EXCELENTÍSSIMOS SENHORES

JUÍZES CONSELHEIROS DO

TRIBUNAL DE CONTAS

ALÍPIO EMÍLIO TOMÉ FALCÃO, casado, Oficial do Exército na situação de reforma, residente na Rua Alexandre Ferreira, n.º 15, 2º - dt.º, 1750 – 010, em Lisboa, tendo sido notificado nos termos e para os efeitos do disposto no, artigo 13º da Lei n.º 98/97 de 26 de Agosto, vem aos autos apresentar a sua **RESPOSTA**, o que faz nos termos e com os fundamentos seguintes:

INTRODUÇÃO

1º

A resposta que ora se apresenta, terá um carácter eminentemente técnico, como se impõe nesta sede, cingindo-se, por isso, à análise das várias infracções imputadas ao respondente, mormente as elencadas a fls. 26 do

16/11

De
72

relatório sob resposta, doravante designado abreviadamente por RELATÓRIO.

Todavia:

2º

O respondente não pode deixar de exarar uma nota de protesto, face a algumas afirmações produzidas no RELATÓRIO, de acordo com as quais a situação vertente se analisaria numa engendrada *“engenharia que consubstanciou um esquema subversivo e manipulador da própria conceptualização contabilística estabelecida para as transferências, de que resultou a inobservância das normas de execução orçamental”*. (Cfr. pontos 23 e 62 do RELATÓRIO).

Com efeito:

3º

Este tipo de linguagem não pode deixar indiferente quem, como o respondente, dedicou ao projecto da Fundação para a Prevenção e Segurança (FPS) o melhor do seu esforço, de forma tão empenhada, quanto gratuita e desinteressada.

4º

Empenhada por lhe haver dedicado muitas horas do seu trabalho, incluídas várias noites e diversos fins de semana.

5º

Gratuita e desinteressada por não haver recebido, pelo seu trabalho, qualquer remuneração ou compensação.

6º

Mas ainda empenhada pelo esforço colocado em prol dos objectivos da FPS, os quais têm de ser considerados de prioritário interesse nacional.

7º

Falamos, naturalmente, e entre outros, do combate à sinistralidade rodoviária, um verdadeiro estigma que marca, de forma indelével, a sociedade portuguesa, e o combate aos fogos florestais, que também, pela sua frequência e pelos danos daí derivados, representa uma verdadeira prioridade nacional.

8º

Foi na prossecução destes nobres objectivos de ordem pública, que o ora respondente se empenhou, como forma de servir o seu país, o melhor que pode e soube.

Nada mais.

9º

Porém, e como se disse, esta resposta quer conter-se no perímetro legal que a justifica, a saber:

"Aos responsáveis nos processos de efectivação de responsabilidades, bem como nos processos de multa, é assegurado o direito de previamente serem

ouvidos sobre os factos que lhes são imputados, a respectiva qualificação, o regime legal e os montantes a repor ou a pagar." (Cfr. artigo 13º/2 da Lei 98/97 de 26 de Agosto)

Vejamos então cada uma das alegadas infracções.

APRECIÇÃO GERAL

10º

A fls.26 do RELATÓRIO sintetizam-se as diversas infracções financeiras imputadas ao respondente, em termos que aqui se dão por reproduzidos.

11

Apesar de uma das rubricas consistir desta página, precisamente, nas **NORMAS VIOLADAS**, nota-se que, em alguns casos, a remissão para a totalidade de diplomas, o que não permite identificar, com a necessária clareza, qual a norma alegadamente violada.

12

Procurar-se-á, nestes casos, responder-se com base na interpretação do RELATÓRIO, "maxime" dos **PONTOS DO RELATO** indicados na coluna da esquerda.

Desde já:

/ de la

107
35

13

Antecipa-se a profunda convicção do respondente, de que não praticou qualquer infracção financeira punível, ao contrário do que no RELATÓRIO se propugna.

Vejamos porquê:

TRANSFERÊNCIAS COM A INOBSERVÂNCIA DE NORMAS DE EXECUÇÃO ORÇAMENTAL E DO REGIME DAS DESPESAS PÚBLICAS.

14

Esta a primeira rubrica mencionada, que se desenvolve no ponto 23 do RELATÓRIO.

15

Este ponto refere-se a *"todas as transferências efectuadas a favor da FPS posteriores à dotação inicial"*,

Ora:

16

As transferências efectuadas a favor da FPS, **não foram nunca solicitadas nem, como é óbvio, autorizadas, pelo respondente**, razão pela qual, se ilegalidade houvesse (que não há), jamais lhe poderia ser imputada.

17

Aliás, e como se referiu, esta é uma das matérias em que nenhuma norma em concreto é tida por violada, antes de remetendo, genericamente, para quatro diplomas legais.

18

O alegado em 16 afastaria, completamente, e por si só, a responsabilidade do respondente.

19

Mas pode ainda acrescentar-se que, ao contrário do que se afirma no **RELATÓRIO, as transferências efectuadas para a FPS, não revestem a natureza de adiantamentos, pagamentos por conta ou pagamentos de saldos.**

20

Antes assumem a natureza de contribuições genéricas, com vista ao desenvolvimento dos objectivos da FPS, nos termos dos protocolos celebrados com as entidades financiadoras. (Protocolos que vão sendo referidos ao longo do RELATÓRIO)

21

Destrate e sem necessidade de comentários adicionais, improcede a primeira das alegadas infracções, não se verificando qualquer violação da lei, seja no que respeita aos diplomas invocados, seja a quaisquer outros diplomas legais aplicáveis.

22

O que acarreta a inaplicabilidade de qualquer sanção, nomeadamente a acolhida no artigo 65º/1/b) da Lei 98/97, de 26 de Agosto.

DESpesas NÃO SUBMETIDAS A FISCALIZAÇÃO PRÉVIA

23

De acordo com o ponto 27 do RELATÓRIO, para onde nesta parte se remete, os actos praticados pela FPS geradores de despesas, *"deveriam ter sido precedidos de sujeição a fiscalização prévia, naqueles casos em que o montante da despesa tivesse ultrapassado o valor anualmente fixado pela lei do orçamento"*.

O respondente discorda deste entendimento.

Vejamos:

24

O artigo 48º da Lei 98/97, com a redacção introduzida pela Lei n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro, remete, por seu lado, para o artigo 46º daquele diploma.

25

Este último normativo (artigo 46º) ao recortar a incidência dos actos sujeitos a fiscalização prévia, remete, por seu lado, para o artigo 5º/1 c).

26

Por seu lado o artigo 5º/1/c) confere ao Tribunal de Contas competência para *"fiscalizar previamente a legalidade e o cabimento orçamental dos actos e contratos de qualquer natureza, que sejam geradores de despesa ou representativos de quaisquer encargos e responsabilidades, directos ou indirectos, para as entidades referidas no n.º 1 do artigo 2º"* (sublinhado nosso)

Ora:

27

Ora a FPS está **excluída do âmbito de aplicação desta norma**, podendo apenas integrar-se, o que não se concede, na previsão da alínea g) do número 2 desse mesmo artigo 2º (vd. a este respeito ponto 30 e seguintes)

Por isso:

28

Os tais actos geradores de despesas estão subtraídos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

29

Pelo que inexistente a alegada infracção ao artigo 48º (?) da Lei 98/97, não se verificando, também aqui, a prática de qualquer infracção financeira.

16/10 111

A FALTA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS RELATIVAS AO ANO DE 1999

30

Nos termos do disposto no artigo 51º/1/o) da Lei 98/97, de 26 de Agosto, cotejado com o disposto na alínea g) do n.º2 do artigo 2º do mesmo diploma, as fundações de direito privado que recebam anualmente, com carácter de regularidade, fundos provenientes do Orçamento do Estado, devem prestar as suas contas junto do Tribunal de Contas.

Contudo:

31

A FPS não pode ser enquadrada neste segmento, porquanto, não recebia, anualmente, e com carácter de regularidade, fundos provenientes do Orçamento de Estado.

Nem recebia, nem era suposto que recebesse.

33

O financiamento da FPS foi assegurado de forma casuística, ao ritmo dos protocolos que celebrasse, com entidades públicas e privadas.

34

O que resulta cristalino da forma, origem e cadência que caracterizaram os financiamentos havidos.

[Handwritten signature]
11-
11

35

Atenta esta realidade sempre foi entendimento do respondente, que não era necessária qualquer apresentação de contas, junto desse Ilustre Tribunal.

36

Entendimento que mantém, por ser aquele que melhor se conforma com a configuração dos financiamentos, sua irregularidade, imprevisibilidade e distinta origem, de todo desenquadrada da regularidade a que alude o artigo 2º/2/q) da Lei 98/97, de 26 de Agosto.

37

Note-se, a talhe de foice, que a **FPS deu conhecimento das contas respectivas e relativas ao ano de 1999**, ao Gabinete de Suas Excelências o Sr. Primeiro Ministro, o Ministro da Presidência, o Ministro da Administração Interna, o Secretário de Estado da Administração Interna, bem como, entre outras entidades, ao Governo Civil de Lisboa, ao Presidente do Serviço Nacional de Bombeiros e à Direcção Geral de Viação.

38

O que revela a enorme publicidade que lhes foi dada.

Em suma:

39

Também não se verificou a existência da alegada infracção, que constitui a derradeira afluída no RELATÓRIO.

POR ÚLTIMO: MATÉRIA OBJECTO DO RELATÓRIO MAS EXCLUÍDA DAS CONCLUSÕES

40

No ponto 25 do RELATÓRIO aborda-se uma questão, a qual, a final, não aparece tratada enquanto tal no quadro síntese de fls. 26.

Porém e dada a importância desta matéria, é pertinente que lhe seja dada resposta.

Assim:

41

No ponto em análise chama-se a atenção para o facto de, sobre a FPS, impender o dever de observar o disposto nos DL 55/95, de 29 de Março e DL 197/99, de 8 de Junho.

42

Atenta a cronologia de entrada em vigor dos diplomas, praticamente só releva o segundo dos aludidos diplomas (DL 197/99 de 8 de Junho).

43

A análise conjunta do disposto nos artigos 1º, 2º e 3º/1 do diploma citado, tornaria aplicável à FPS as normas contidas no respectivo Capítulo XIII (artigos 190º e seguintes).

Dão-se aqui por reproduzidas as normas citadas.

Alto 114
712

Porém:

44

A FPS não celebrou qualquer contrato, enquadrável nos previstos nos artigos 190º/b) e 191º/1/b) do DL 197/99 de 8 de Junho, ou seja, cujo valor estimado fosse igual ou superior ao equivalente em EUROS a 200 000 DSE (no primeiro caso), ou cujo valor estimado fosse igual ou superior a 200 000 euros (no segundo caso)

45

Pelo que as regras em causa não foram violadas.

46

O que se aplica, com as necessárias adaptações, ao curto período de existência da FPS, durante o qual vigorou o DL 55/95, de 29 de Março.

EM CONCLUSÃO

Pelos motivos expostos, entende o respondente, não ter praticado qualquer facto, assimilável a uma infracção financeira.

Razão pela qual não lhe deverá ser aplicada qualquer sanção.

Permanece à disposição do Tribunal de Contas, para prestar os esclarecimentos e informações julgados necessários

Alves 112 ✓

JUNTA: Procuração emitida a favor do advogado signatário e um duplicado.

O ADVOGADO

Rogério Alves

ROGÉRIO ALVES
OAB/RS
RUA S. CARLOS, 1012
TOURISMA, 91220-900
PORTO ALEGRE, RS
C. P. 1157-11 TEL. (51) 3331-1157

0 7

Lisboa 1/10

PROCURAÇÃO

ALÍPIO EMILIO TOMÉ FALCÃO, casado, oficial do exército na situação de reforma, residente na Rua Alexandre Ferreira, nº 15 - 2º Dtº, 1750 - 010 Lisboa, constitui seus bastantes procuradores os Srs. Drs. ROGÉRIO ALVES, JOAQUIM DIAS NEVES e JOÃO MARTINHO LOPES, advogados com escritório na Estrada da Luz, n.º 90 - 6º E, 1600 Lisboa, aos quais confere poderes forenses gerais .

Lisboa, 01.04.27

Alípio Emilio Tomé Falcão

Carlos Baptista Lobo
Mestre em Ciências Jurídico-Económicas
Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
Advogado-Estagiário

7/4
Nº
c

Carla Sofia Pereira Portela, na qualidade de Vogal do Conselho de Administração da Fundação para a Prevenção e Segurança, tendo sido notificada no dia 24 de Abril de 2001 da Acção de controlo sobre a Fundação para a Prevenção e Segurança (Proc. n.º 05/01-AUDIT DA IV) vem, nos termos do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, pronunciar-se sobre o teor do relato da acção em referência:

INTRÓITO

1

A ora exponente, na qualidade de Vogal do Conselho de Administração da Fundação para a Prevenção e Segurança (FPS), não se conforma com o teor das alegações justapostas no relato da acção em referência, pois este contém matéria de facto que não corresponde à realidade, julgamentos de mérito que não cabem na competência dos responsáveis pela acção de controlo e, finalmente, contém erros manifestos na aplicação do direito.

ERRO NA CONCEPÇÃO DA ACÇÃO DE CONTROLO

2

Tendo em consideração a estrutura do relato da acção em referência verifica-se imediatamente uma falência genética que invalida, de uma forma decisiva, todas as conclusões sucessivamente tiradas.

3

Este erro inicial baseia-se na **não percepção da especial natureza da instituição em causa**, tendo, todo o relato sido efectivado na pressuposição da presença de uma entidade de direito público e como tal sujeita a um controlo "normal" do Tribunal de Contas, quando não é evidentemente o caso.

4

Importa, pois, analisar previamente qual a área de jurisdição específica do Tribunal de Contas, após a nova Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto), bem como a natureza jurídica da FPS.

Da natureza jurídica da FPS

5

A FPS é uma pessoa colectiva de direito privado, instituída por escritura pública e reconhecida nos termos do Código Civil. Tendo personalidade e capacidade jurídica, constituiu-se, sem qualquer margem de dúvidas, como uma pessoa jurídica distinta do Estado.

6

Nenhuma consideração suplementar é necessária para comprovar a natureza jurídica privada da FPS, pois, como bem indica **Vital Moreira** "não são (...) entidade públicas, além das que a lei qualifique expressamente como entidades privadas, aquelas que sejam criadas livremente por particulares, segundo os

La la *Mc*

formatos típicos do direito privado (associação, fundação, cooperativa, etc.) (...). As pessoas colectivas de criação privada são sempre pessoas colectivas privadas, salvo declaração legal em contrário, ainda que tenham um regime de direito público reconhecido por lei, porquanto não é concebível a criação de entes públicos por actos de particulares” in Administração Autónoma e Associações Públicas, Coimbra Editora, 1997, pág. 269.

7

Note-se que, no caso em apreciação, nem sequer estamos perante a figura enunciada por Vital Moreira (*op. cit.* pág. 285) e por João Caupers in Introdução ao Direito Administrativo, Âncora editora, Lisboa, 2000, pág. 97, de fundações criadas por entidades públicas para prosseguir objectivos das entidades instituidoras, que Vital Moreira, considera como um modo assumido de fuga ao direito administrativo, pois como se refere, na senda de Négrin, a FPS constitui-se como uma *entidade privada autêntica*, criada e dirigida por particulares ou pessoas colectivas criadas e formadas por particulares, e não como uma *entidade privada fictícia*, criada e dirigida por entidades públicas, que não são mais do que meios técnicos de a Administração actuar sob formas jurídico-privadas in “L’*intervention des personnes Morales de droit privé dans l’action administrative*”, Paris, 1971, págs. 16 e ss.

Pelo exposto, verifica-se que as objecções de Perez Alonso, com base no direito espanhol, e que respeitam às dificuldades em manter separada, como a lei civil exige, a criatura (fundação), do criador (fundador) não se mostram fundadas, pois o fundador – no caso concreto identificados na Assembleia de Fundadores da FPS, que não inclui no seu âmbito qualquer entidade pública – assume uma natureza distinta, inequivocamente, do Estado, e este, não abandonou, definitivamente ou nem sequer parcialmente, a prossecução dos interesses públicos coincidentes com o objecto da FPS, como se pode observar pelas acções desencadeadas na mesma área,

designadamente pela Direcção Geral de Viação, tendo mesmo a actuação da FPS sido desenvolvida através de Protocolos com o Estado.

8

Pelo exposto, não fazem o menor sentido afirmações tais como as constantes a págs. 9 do relato da acção em referência: “nessa medida, ficou engendrada uma “engenharia” que consubstanciou um esquema subversivo e manipulador da própria conceptualização contabilística estabelecida para as transferências”, que ao desconsiderar completamente, e de forma totalmente infundada, a personalidade jurídica, o *munus* fundacional, bem como toda a acção desenvolvida pela FPS, são manifestamente irregulares, porque não fundadas, e supõem um juízo de valor que não poderá ser efectuado nesta sede, o que coloca em causa o princípio da imparcialidade que deverá nortear esta acção de controlo.

9

Estamos perante um pessoa jurídica instituída sem qualquer vício de alguma espécie não se discernindo sequer o que significa, juridicamente, o conceito “engenharia”, termo mais apropriado para outros ramos do saber e não para o direito, que, supostamente, regula a apreciação efectuada por esse Tribunal.

Do âmbito de jurisdição do Tribunal de Contas

10

Tendo presente a natureza jurídica específica da FPS, haverá que indagar qual a competência do Tribunal de Contas nesta matéria.

11

Nos termos do artigo 214.º da Constituição, o Tribunal de Contas é o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe.

12

De facto, todo o sistema de controlo financeiro de fundos públicos, construído historicamente tomando em consideração simplesmente a área de jurisdição subjectiva coincidente com entidades de direito público, foi recentemente alterado pelas Leis n.ºs 14/96, de 20 de Abril e n.º 98/97, de 26 de Agosto. O Sector Empresarial Público passa a integrar o âmbito dos poderes de controlo do Tribunal de Contas e alarga-se o âmbito de jurisdição deste Tribunal a entidades de direito privado, quando beneficiárias de fundos públicos, no entanto desde que reúnam algumas condições.

13

Além disso, este alargamento de âmbito quanto aos sujeitos não significa que o regime do controlo aplicável às entidades públicas seja aplicável *ipsis verbis* às

Carlos Baptista Lobo
Mestre em Ciências Jurídico-Económicas
Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
Advogado-Estagiário

Carlos Lobo

12.

entidades privadas que ficaram agora sob sua alçada. Tal constitui um erro genérico de apreciação do relato da acção em referência.

14

Tal é facilmente demonstrável, tendo em consideração a especificidade da natureza dos organismos referenciados no n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, bem como o princípio da selectividade do exercício do controlo financeiro, que fundamenta a elencagem limitada no que diz respeito à competência material essencial prevista no artigo 5.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, a limitação do âmbito de fiscalização prévia previsto na alínea a) do artigo 47.º da mesma lei, entre outros aspectos.

15

Torna-se, pois, essencial, definir com precisão qual o âmbito material de competência do Tribunal de Contas quanto à FPS em particular, pois tal não foi efectuado pelos autores do relato da acção em referência o que fundamentou uma apreciação errónea.

16

Como se referiu, a FPS é uma fundação de direito privado que, quando muito, e se simplesmente se atentasse à sua natureza jurídica, poderia cair na previsão da alínea g) do n.º 2 do artigo 2.º.

17

A resposta aos termos do relato da acção em referência coincide com uma boa enunciação da delimitação negativa da incidência da jurisdição material do Tribunal de Contas relativamente a instituições como a FPS. No entanto, e previamente, terá que se indagar de duas questões, que retiram a FPS do âmbito da jurisdição subjectiva do Tribunal de Contas, que são precisamente, a questão da “regularidade” e a do recebimento de fundos provenientes do Orçamento do Estado nos termos do referido n.º 2, do artigo 2.º.

Do conceito de “regularidade” do recebimento de fundos provenientes do Orçamento do Estado.

18

Tal como se referiu supra, a alínea g) do n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, alarga a esfera de competência do Tribunal de Contas às “fundações de direito privado que recebam anualmente, com carácter de regularidade, fundos provenientes do Orçamento do Estado ou das autarquias locais, relativamente à utilização desses fundos”.

19

Ora, o termo “regularidade” consubstancia a transferência de fundos de uma forma cíclica, numa perspectiva temporal, e tendencialmente equivalente ou equiparável, numa perspectiva quantitativa, o que visivelmente não se verifica no caso da FPS, pelo que, do ponto de vista estritamente semântico, ela não se integra no âmbito de jurisdição do Tribunal de Contas, como se

pode observar facilmente pelo Quadro 1 relativo às transferências realizadas no ano 1999 e 2000 (a fls. 24), onde a identidade quantitativa é manifestamente inexistente.

20

Essa exclusão baseada na realidade semântica é fortalecida pela análise jurídico-financeira subjacente ao alargamento da jurisdição subjectiva do Tribunal de Contas. De facto, como se referiu *supra*, a extensão da acção do Tribunal de Contas a estas entidades funda-se, precisamente, na alienação prévia da função de prossecução de satisfação das necessidades públicas para entidades de natureza privada. **No caso em análise, não existe uma alienação de prossecução de interesse público, mas uma verdadeira parceria tendo em consideração interesses comuns.**

21

O alargamento da jurisdição do Tribunal de Contas baseia-se, precisamente, nessa devolução de poderes prévia operada a favor de entidades privadas, - as *entidades privadas fictícias* - na terminologia de **Negrin**, que sendo agentes da prossecução de um verdadeiro interesse público deverão ser financiadas directamente pelo instrumento apropriado - o Orçamento do Estado -. É por essa razão, que a letra da lei é explícita: **fundos provenientes do Orçamento do Estado**, e não fundos provenientes de outras entidades públicas.

22

De facto, a proveniência directa de fundos do Orçamento do Estado deverá ser interpretada em termos literais, pois simplesmente aí existe uma coincidência directa entre a prossecução do interesse público e o financiamento directo por parte do Estado dessa acção, através do

Orçamento do Estado, com os diversos corolários, no que diz respeito aos elementos económico, jurídico e político, apontados por Sousa Franco. Por essa razão é que ocorre o alargamento da jurisdição do Tribunal de Contas - o controlo de dinheiros públicos - directamente transferidos do Orçamento do Estado, e não todos os fundos atribuídos por outras entidades públicas, excepto as especificamente denominadas na lei: as autarquias locais, o que fundamenta, obviamente, uma interpretação *a contrario sensu*, no sentido da exclusão da FPS do âmbito de jurisdição do Tribunal de Contas.

23

Tal tem toda a lógica, pois a partir do momento em que o fundo é transferido, não do Orçamento do Estado, mas de um outro organismo público, é esse organismo público que poderá ser julgado em sede de controlo e fiscalização do Tribunal de Contas. Nessa sede existe a possibilidade de indagar, nos termos normais de jurisdição do Tribunal de Contas, de eventuais irregularidades, ilegalidades ou responsabilidades financeiras em sede do organismo público que operou a transferência.

24

Logo, a extensão do âmbito subjectivo de jurisdição fundado na alínea g) do n.º 2 do artigo 2.º só se fundamenta quando não exista uma intermediação de um organismo público que efectue a transferência (excluindo o caso das autarquias locais, expressamente previsto na Lei), e tal é contemplado nos termos da própria Lei quando refere precisamente: transferências do Orçamento do Estado, de forma directa, pois aí, se não houvesse extensão da jurisdição, essa transferência seria insindicável. E mesmo neste caso, o âmbito de atribuições do

Tribunal de Contas limita-se unicamente “à utilização desses fundos”, o que legitima a perspectiva restritiva a tomar na interpretação do preceito.

25

Nestes termos, e, pelo exposto outra interpretação não é concebível, quem poderá ser sindicado por eventuais irregularidades ou ilegalidades na gestão destes fundos públicos, são precisamente os organismos públicos que procederam às transferências e que tinham a obrigação de acompanhamento da aplicação desses fundos por parte da FPS e nunca esta, pois, como se referiu, não ocorreu nenhuma transferência do Orçamento do Estado a seu favor (ao contrário do que aconteceu, por exemplo, com a Fundação Mário Soares).

No entanto, se tal não for atendido, o que simplesmente como mera hipótese se pode admitir, importará indagar da regularidade da aplicação do regime substantivo exposto no relato da acção de controlo em referência, à FPS.

DO REGIME SUBSTANTIVO DA JURISDIÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS APLICÁVEL À FPS

Da Sujeição da FPS à Fiscalização Prévia do Tribunal de Contas

26

O tratamento da questão relativa à fiscalização prévia dos actos realizados pela FPS é verdadeiramente indiciadora da “fúria” cega da aplicação do direito normalmente

Carlos Lobo 12-

aplicável às entidades públicas, sem tomar em consideração a especial natureza das entidades referenciadas no n.º 2 do artigo 2.º da Lei 98/97, de 26 de Agosto.

27

Como é referido no ponto 27 do relato, a vogal do Conselho de Administração é indicada como estando numa situação susceptível de configurar uma infracção financeira, por violação do artigo 48.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

28

Ora, a configurar-se alguma violação nesta matéria, esta consubstanciar-se-ia na violação do artigo 46.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, que determina o âmbito da fiscalização prévia e nunca o artigo 48.º que regula a dispensa da fiscalização prévia, tendo em consideração o valor contratual.

29

Além do artigo 48.º que determina exclusão do dever de sujeição a fiscalização prévia considerando os montantes envolvidos, existe uma outra norma com efeito equivalente, mas que atende à natureza subjectiva dos agentes envolvidos.

30

Com efeito, o artigo 47.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, determina expressamente, que se excluem do âmbito de fiscalização prévia do Tribunal de Contas "os actos e contratos praticados ou celebrados pelas entidades do artigo 2.º n.º 2 e 3, (...)".

31

Pelo exposto, não se consegue conceber como se pode configurar uma responsabilização pela violação de uma obrigação à qual não se está sujeito.

32

Esta isenção é tão evidente que a sua não consideração configura um erro grosseiro na aplicação do direito, próprio de um entendimento cristalizado na aplicação do regime estabelecido na Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, às entidades tipicamente sujeitas ao controlo do Tribunal de Contas.

33

Esta situação, que configura uma primeira especialidade na aplicação do novo dispositivo normativo a novas realidades subjectivas que extravasam o típico conteúdo de entidades do Sector Público Administrativo, Autarquias Locais, Regiões Autónomas e Fundos e Serviços Autónomos, não poderia ter outra solução, tendo em consideração a evolução registada na lei ao longo dos últimos anos.

De facto, verificou-se uma restrição sucessiva do âmbito de fiscalização prévia do Tribunal de Contas no âmbito dos próprios sectores tipicamente alvo desse tipo de controlo, não fazendo agora qualquer sentido a sua aplicação a estas novas realidades elencadas no n.º 2, e também no n.º 3, do artigo 2.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Por essa razão, a solução da Lei não poderia ser outra, não podendo aos autores do relato da acção em referência fazer "tábua rasa" do regime aí estipulado.

34

Assim, é por demais evidente que, mesmo que a FPS coubesse no âmbito da norma do n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, que só por mera hipótese se concebe, os seus actos nunca estariam sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, pois a sua isenção encontra-se claramente expressa na alínea a) do artigo 47.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, pelo que, conseqüentemente, inexistente qualquer responsabilidade neste campo, por insusceptibilidade evidente de aplicação da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Da Sujeição da FPS ao Regime de Contratação Pública, contido nos Decretos-Lei n.ºs 55/95, de 29 de Março e n.º 197/99, de 8 de Junho, bem como ao disposto na Lei 6/91, de 20 de Fevereiro e no Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro

35

Igual raciocínio terá necessariamente de ser realizado no que diz respeito à matéria respeitante à efectivação de despesas por parte da FPS, que consubstancia uma outra especialidade do regime de controlo.

36

Também aqui, o tratamento da questão é verdadeiramente indiciador da “fúria” cega da aplicação do direito normalmente aplicável às entidades públicas, sem tomar em consideração a especial natureza da FPS. Senão vejamos:

37

No que diz respeito à alegada violação da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, apontada no ponto 23 (a fls. 9) do relato da acção em referência, deverá ser referido que em lado algum se consubstancia qualquer referência a uma norma legal explícita, pelo que é impossível descortinar o entendimento do Tribunal de Contas quanto a esse aspecto, já que existe a mera indicação genérica de um diploma legal.

38

Porém, e tendo em consideração a alegação efectuada, deverá ser referido que o regime de execução orçamental constante da Lei n.º 6/91 é genérico, no que diz respeito às despesas, sendo insusceptível de aplicação à situação concreta. Por outro lado, como a própria Lei n.º 6/91 refere no seu artigo 3.º, que regula o princípio da plenitude orçamental, ela simplesmente é aplicável aos Serviços da Administração Central do Estado, aos Fundos e Serviços Autónomos e à Segurança Social.

39

Ora, não sendo a FPS englobável em qualquer destas categorias, é óbvio que a sua aplicação é insustentável relativamente ao caso concreto.

40

Por outro lado, se se pretender alegar a violação da Lei n.º 6/91 relativamente às transferências efectuadas dos organismos do Estado a favor da FPS, essa

situação é completamente alheia à exponente, pelo que inexiste qualquer possibilidade que fundamente uma eventual responsabilização.

41

As mesmas considerações (ausência de indicação da norma violada e restantes) são susceptíveis de ser efectuadas relativamente à alegada violação do Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro. De facto, e apesar da inexistência de qualquer consubstancialização concreta de uma violação, é evidente a inaplicabilidade deste diploma à FPS, que não se enquadra claramente no âmbito da sua aplicação. Por outro lado, se o Tribunal de Contas indagasse da aplicação do POCP aos organismos do SPA e FSA veria que cerca de 90% dos mesmos ainda não aplica o novo instrumento.

42

Para não variar, também não foi indagado pelos autores do relato da acção em referência o âmbito de aplicação subjectiva dos referidos diplomas.

43

Também relativamente ao Decreto-Lei n.º 197/99, não existe uma concretização suficiente das disposições alegadamente violadas, pois o relato da acção em referência nada refere quanto a isso.

44

Cabe pois apenas conjunturar sobre a eventual concretização pretendida pelo Tribunal de Contas a este respeito.

45

Efectuando uma pressuposição baseada nas alegações avançadas pelo Tribunal de Contas no ponto 52 e 53 (a fls. 17) tais como: “caiam na alçada do concurso público e obrigavam à celebração de contrato escrito” e “constatou-se ainda a não celebração de contratos escritos, sem se verificar causas de dispensa”, supõe-se que o Tribunal de Contas pretendeu incluir os procedimentos de negociação da FPS, no regime de contratação pública típico do Sector Público.

46

O erro na apreciação por parte do Tribunal de Contas é de novo manifesto. É completamente impensável que o Tribunal pretenda incluir a FPS no âmbito de aplicação pessoal previsto no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 197/99, pois tal é completamente desprovido de fundamento.

47

Por essa razão, e de forma a extrair algum fundamento útil à observação do Tribunal, talvez se possa avançar para uma suposta inclusão no âmbito do artigo 3.º Decreto-Lei n.º 197/99, que repita-se, não foi avançada. De facto, neste artigo estende-se o âmbito de aplicação pessoal de aplicação do diploma a pessoas colectivas sem natureza empresarial que cumulativamente sejam criadas com o objectivo específico de satisfazer necessidades de interesse geral e financiadas maioritariamente por entidades públicas.

48

Essa extensão do âmbito de aplicação pessoal tem, no entanto, como limite de aplicação em termos legais o disposto no capítulo XIII do Decreto-Lei n.º 197/99, em especial, e tendo em consideração o caso concreto, o artigo 191.º.

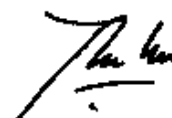
49

Porém, verificando com algum detalhe este artigo, que transpõe para o direito interno o disposto na Directiva n.º 95/50/CEE, alterada pela Directiva n.º 97/52/CE, no respeitante ao fornecimento de serviços e trabalhos de concepção, verifica-se que os serviços contratados pela FPS em lado algum e de nenhuma forma se incluem no anexos V, VI e VII do Decreto-Lei n.º 197/99, pelo que, em consequência, fica inoperacional a extensão do âmbito de aplicação pessoal proposta pelo artigo 3.º.

50

Em consequência, e pelo exposto, é inconcebível qualquer responsabilidade financeira resultante da violação quer das normas genéricas indicadas pelo Tribunal de Contas, quer da tentativa de concretização efectuada nesta exposição relativamente a eventuais intenções desse Tribunal. O mesmo raciocínio deverá ser efectuada no que diz respeito ao Decreto-Lei n.º 55/95, quando interpretado correctamente, tendo em consideração as Directivas citadas.

51



136

Por outro lado, assumem extrema gravidade afirmações efectuadas ao longo do relato da acção, tais como “o imediatismo do fornecimento não poderia firmar-se numa causa de interesse público relevante quando nem se descortinava a utilidade da rapidez da contratação conseguida” (ponto 54 a fls. 18). Além de não assumir a menor relevância jurídica, a afirmação referenciada pressupõe uma posição de penalização básica de formas de contratação célere, e não sendo reputadas como negativas em sede de economicidade (o Tribunal de Contas não apresenta qualquer prova nesse sentido), não haverá qualquer fundamento para este tipo de observações, que terão um fundamento simplesmente pessoal, sendo, por isso mesmo, no mínimo, irrelevantes.

52

Por outro lado, sendo as observações efectuadas pelo Tribunal de Contas nos pontos 56 a 58 (a fls. 18 e 19) bastante úteis em sede de auditoria de gestão – uma das funções principais dessa instituição – não têm qualquer fundamento observações como a seguinte: “a FPS não controlava administrativamente, desde o início até à sua ultimateção, a marcha de cada procedimento de aquisição de serviços (...), o que inviabilizou uma apreciação concreta sobre os ganhos de tempo obtidos balizada no tempo gasto, nem permitiu concluir que este era inferior ao gasto por um serviço público na aquisição de um serviço de natureza e valor idênticos”. De facto, além de tal afirmação não corresponder à realidade, pois existia um acompanhamento dos procedimentos de negociação por parte da FPS, o próprio relato, no ponto 54 (a fls. 17) refere que “o tempo despendido em toda a marcha do procedimento foi de 14 dias”. **Ora, além da contradição inerente à apreciação por parte do Tribunal da realidade factual, qualquer afirmação do teor “nem permitiu concluir que este era inferior ao gasto por um serviço público na aquisição de um serviço de natureza e valor idênticos”, só poderá ser**



135
~

enunciada por alguém que não tenha o menor conhecimento do procedimento de negociação público, não sendo este seguramente o caso.

53

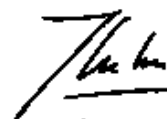
Por outro lado, refere o Tribunal de Contas, no ponto 59 (a fls. 19) que “não se dispõe de uma avaliação independente do desempenho da FPS, tendo-se, ainda, constatado que nem o MAI nem a própria FPS dispõem de avaliações - como lhes competia - da economia, eficiência e eficácia das acções de prevenção e segurança em que a FPS esteve envolvida”. O mesmo é referido no ponto 48 (a fls. 15). Ora, estas afirmações obrigam à enunciação de uma correcção e de um reparo.

54

Uma correcção pois, existem de facto indicadores de desempenho da FPS - as estatísticas relacionadas com a evolução registada pelos eventos alvo da sua actuação - que sendo, obviamente indirectos demonstram inequivocamente uma tendência decrescente, possivelmente decorrente das campanhas: estes são os únicos indicadores de desempenho relevantes nesta matéria.

55

Um reparo pois, nos termos do n.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, o Tribunal de Contas “aprecia a boa gestão financeira” bem como a “economia, eficiência e eficácia” (alínea h) do n.º 3 do artigo 54.º). As componentes da auditoria de gestão são, na doutrina desenvolvida por Sousa Franco (Finanças Públicas e Direito Financeiro, Vol. I, Almedina, Coimbra, 1999, pág. 468) e Carlos Lobo (Subvenções Ambientais - Uma Análise Jurídico-Financeira, in Revista



131

Jurídica do Ambiente e Urbanismo, n.º 4 e 5, Almedina, 1998), e englobam precisamente as vertentes da eficiência, eficácia e economicidade (três EE).

Ora, do relato em apreciação, parece concluir-se que teria de ser a FPS a provar as avaliações dos três EE. Tal consubstancia, claramente, uma inversão do ónus da prova a este efeito não tolerada por lei. De facto, qualquer observação de desvalor efectuada pelo Tribunal de Contas nesta matéria tem de vir necessariamente acompanhada por um critério de desempenho diferenciado apurado pelo Tribunal de Contas perante as circunstâncias concretas em análise. Não tendo sido efectuado pelo Tribunal de Contas qualquer análise desse teor não existirá, conseqüentemente, qualquer fundamento de direito para uma observação a este respeito.

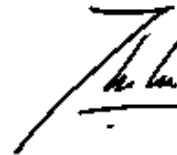
Da submissão da FPS ao regime de prestação de contas previsto na Lei n.º 98/97

57

Refere o Tribunal de Contas, no ponto 46 (a fls. 15) que a FPS encontra-se sujeita ao dever de prestação de contas. Tal é manifestamente erróneo, como já se demonstrou pelo facto da FPS não se enquadrar no n.º 2 do artigo 2.º, como se demonstrou *supra*.

58

E este é mais um fundamento para demonstrar essa realidade de direito. Assim, não fará qualquer sentido uma duplicação de apresentação de contas em termos de apreciação de legalidade e desempenho.



137
^

59

Essa verificação de contas efectua-se pela própria FPS, aquando da aprovação das mesmas, e é sindicável pelos organismos públicos com os quais a FPS tem protocolos, precisamente através da averiguação dos graus de cumprimento desses protocolos.

60

Não seria minimamente lógico, e até mesmo razoável, que uma entidade que é submetida a uma duplo controlo - o seu Conselho de Fiscalização - e os organismos com os quais se relaciona, ter ainda que remeter as suas contas ao Tribunal de Contas, que, como já se disse, se baseia nesta matéria num princípio de selectividade.

61

Não seria, igualmente, minimamente lógico que o controlo das transferências e dos seus resultados, que é o que aqui está realmente em causa fosse igualmente duplamente sindicado: em sede dos organismos que as efectuaram através dos protocolos e da própria FPS.

62

Ocorreria aqui uma duplicidade de procedimentos sem ocorrer qualquer incremento de eficácia no controlo, pois as contas seriam idênticas. De facto, é facilmente averiguável pelo Tribunal de Contas a existência dessas transferências bem como os seus resultados, se analisar os dados que já tem ao seu dispor relativamente às entidades enunciadas no quadro I (a fls. 24), aos quais as contas da

FPS foram remetidas. Essa é a razão pela qual a lei, na alínea g) do n.º 2 do artigo 2.º limita o âmbito de jurisdição do Tribunal, e consequentemente a obrigação de remessa de contas, *ex vi* alínea o) do n.º 1 do artigo 51.º, às entidades que recebam fundos provenientes do Orçamento do Estado, pois, nestas situações, as transferências directas do Orçamento do Estado para a entidade impossibilitam qualquer grau intermédio de controlo a ser efectuado junto do organismo público que operou a transferência, pois esse, como é óbvio, não existe.

63

Uma manifestação inequívoca desta especialidade, reside precisamente no facto do artigo 52.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, não prever prazo especial para a prestação de contas no caso de extinção do organismo, mas unicamente, para os casos de substituição dos responsáveis. Tal evidencia a não concepção da mesma possibilidade, típica no caso de organismos de substrato público, mas atípica nos organismos de substrato privado.

64

Assim, e pelo exposto, além da inexistência de jurisdição do Tribunal de Contas pela FPS, do ponto de vista substantivo não existe qualquer fundamento para a aferição de qualquer responsabilidade financeira, quer na matéria de sujeição a visto prévio, na matéria de contratação pública, ou na matéria de prestação de contas.

DA AFERIÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA
RELATIVAMENTE À EXPONENTE

65

Importará, ainda, se o referido no ponto anterior não prover, o que só por mera hipótese se admite, indagar da possibilidade do Tribunal de Contas poder evidenciar factos constitutivos de responsabilidade financeira relativamente às entidades referidas no n.º 2 do artigo 2.º

66

De facto, tendo em consideração a nova legislação, a insubmissão a esse regime constitui uma outra especialidade de regime decorrente da nova legislação.

67

A Lei n.º 14/96, de 20 de Abril é omissa quanto à extensão do regime de responsabilização financeira relativamente às entidades aí referidas

68

Também o artigo 57.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, refere que “sempre que os relatórios de verificação externa de contas ou de auditoria relativos às entidades referidas no artigo 2.º n.º 1 evidenciem factos constitutivos de responsabilidade financeira ...”, permitindo, claramente, uma interpretação *a contrario sensu*, no sentido de que não são concebíveis factos constitutivos de responsabilidade financeira relativamente às entidades referidas no artigo 2.º n.º 2. Se não fosse esta a sua intenção, porquê a distinção expressa na lei?

7/14

69

Além dos argumentos legais positivos, existem outros argumentos de ordem sistemática e histórica que fundamentam esta decisão.

70

Bastará analisar a generalidade da doutrina relativamente à legislação anterior (Sousa Franco, *op. cit.*; Franco do Carmo in "Contribuição para o Estudo da Responsabilidade Financeira" in Revista do Tribunal de Contas, n.º 23, Jan-Set, 1995, págs. 35 e ss.; José Tavares e Lídio de Magalhães in "Tribunal de Contas – Legislação Anotada", Almedina, Coimbra, 1990 – bem como o prefácio de Sousa Franco a essa obra, bem como a doutrina mais recente (Carlos Moreno, "Gestão e Controlo dos Dinheiros Públicos", 2.ª ed., UAL, 2000, e Monteiro Macedo, "Ilícitos Financeiros", VILSLIS, 2000), para compreender, que, **tendo em consideração todos os pressupostos e requisitos para a verificação de responsabilidade financeira, tal, por definição, só poderá constituir-se precisamente nas entidades referidas no n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 98/97.**

71

Só nessas circunstâncias se poderá falar de uma gestão pública de dinheiros públicos, elementos imprescindíveis para a aferição dessa responsabilidade. É por isso que Franco do Carmo (*op. cit.*, págs. 194) refere que, a título de conclusões, que "a responsabilidade financeira supõe a violação de deveres jurídicos que recaem sobre quem guarda ou administra fundos públicos (...) por isso não se confina a funcionários ou agentes e pode atingir titulares de cargos políticos", mas nunca

gestores privados, nomeadamente os membros do Conselho de Administração da FPS, de que a exponente faz parte.

72

Qualquer outra interpretação, que inclua a exponente no âmbito de aplicação de responsabilidade financeira é manifestamente contrária à lei, quer literalmente, quer em termos sistemáticos ou históricos.

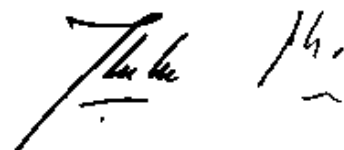
73

Por outro lado, a generalidade da doutrina distinguiu, à face da anterior legislação a responsabilidade financeira (agora responsabilidade financeira reintegratória) das situações de multa (multas meramente contravencionais ou medidas compulsórias «astreicites», na terminologia de Sousa Franco, op. cit. pág. 486).

Porém, a Lei n.º 98/97, veio acabar com todas as dúvidas existentes nesta matéria constituindo a responsabilidade financeira sancionatória (artigo 65.º da Lei n.º 98/97, e necessariamente também o artigo 66.º, por inserção sistemática), como verdadeira responsabilidade financeira (Secção III do Capítulo V). O próprio artigo 58.º, indica a multa como um processo de efectivação de responsabilidades financeiras (alínea d) do n.º 1).

74

Isto significa que as situações anteriormente corporizadas pela punição em simples multa, e que não constituíam responsabilidade financeira, eram susceptíveis de ser aplicadas a outros organismos que não as expressamente referidas no actual n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 98/87.



75

Porém, com a publicação da Lei n.º 98/97, a situação alterou-se significativamente. De facto, para haver aferição de responsabilidade financeira terá de haver uma norma habilitadora para se proceder a essa imputação. Ora, nem a Lei n.º 14/96, nem a Lei n.º 98/97, contêm essa norma habilitadora que estenda, em termos de imputação a responsabilidade financeira (reintegratória ou sancionatória) às entidades referidas no n.º 2 do artigo 2.º (se se entendesse que a FPS lá se encontra incluída, como alega o Tribunal de Contas).

76

Na realidade, em vez de se encontrar essa norma habilitadora que operacionalize a imputação, encontra-se unicamente uma norma que reafirma uma exclusão, precisamente, o n.º 1 do artigo 57.º da Lei n.º 98/97.

77

Somos, assim, obrigados a concluir que não existe norma que legitime a operacionalização de uma responsabilidade financeira reintegratória (por razões óbvias) ou sancionatória aos responsáveis das entidades referidas no n.º 2 do artigo 2.º. A referência a processo autónomo de multa efectuada no artigo 67.º não altera estas conclusões, pois em lado algum se refere que o processo autónomo de multa não consubstancia um caso de efectivação de responsabilidade financeira, estando antes incluído no Capítulo a essa matéria referente.

2



78

Se não adoptar-mos esse entendimento, ou seja a impossibilidade de imputação de responsabilidade financeira sancionatória aos responsáveis das entidades referidas no n.º 2 do artigo 2.º, como é que se entenderá a limitação do n.º 1 do artigo 57.º?

79

Por outro lado, e como prova final bastará analisar o termos da alínea e) do artigo 5.º que estabelece a competência material essencial do Tribunal de Contas, que refere: "julgar a efectivação de responsabilidade financeiras das entidades referidas no n.º 1 do artigo 2.º (...), podendo condenar os responsáveis financeiros na reposição de verbas e aplicar multas e demais sanções financeiras previstas na lei".

De novo se verifica a limitação da habilitação do Tribunal de Contas para o aferimento de responsabilidade tributárias aos responsáveis das entidades referidas no n.º 1 do artigo 2.º, excluindo liminarmente as do n.º 2, e prevendo explicitamente a aplicação de multas simplesmente aos responsáveis das entidades primeiramente referidas.

80

Tal não constitui mero descuido do legislador, antes assumindo uma vontade expressa, pois a alínea seguinte, a alínea f), refere já, explicitamente, as entidades enunciadas no n.º 2 do artigo 2.º.

Carlos Baptista Lobo
Mestre em Ciências Jurídico-Económicas
Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
Advogado-Estagiário

Carlos Lobo 144

81

Uma outra prova, como se todas já enunciadas não bastassem, poderá ser encontrada na quantificação dos limites da multa, indicando-se, quando os responsáveis não percebam vencimentos, a correspondente remuneração de um director-geral. De novo se encontra a lógica de aplicação limitada aos responsáveis dos organismos de natureza estritamente pública, pois não se encontra qualquer razoabilidade para a aferição do montante da multa tendo em consideração a remuneração de um Director-Geral para os responsáveis das entidades referidas no n.º 2 do artigo 2.º.


82

Pelo exposto, as infracções referenciadas a pontos 23, 27 e 48 do relato, tipificadas a fls. 26, a título de infracções financeiras são insusceptíveis de verificação pelo Tribunal de Contas por falta de competência material.

*DA IMPUTAÇÃO SUBJECTIVA DE RESPONSABILIDADE
SANCIONATÓRIA À EXPONENTE.*

83

Além de tudo o que se referiu anteriormente, importará analisar as questões relacionadas com a imputação pessoal da responsabilidade financeira à exponente.



84

Refira-se que a sua actividade como Vogal da FPS era simplesmente de direito e de não de facto.

85

Nestes termos, a exponente não participava na actividade normal da FPS, não teve qualquer conhecimento dos procedimentos negociais, tendo simplesmente assinado um único cheque em todo o período de existência da FPS. E mesmo este cheque não se referia a qualquer adjudicação efectuada, antes se referindo a uma mera despesa administrativa.


86

Pelo exposto, são falsas afirmações como as constantes no ponto 18 (a fls. 6), com o seguinte teor: "Carla Sofia Pereira Portela, participante activa, como vogal da administração, nas decisões e actividades da FPS".

87

Extrema gravidade, assume porém, o disposto na nota de pé de página n.º 15 (a fls 6) onde se refere que tal participação activa da exponente se "confirma pela posterior elaboração por aquela assessora de uma informação (n.º 22/CP/00) que propôs a transferência de 60 m.c. da DGV".

Ora, existe aqui uma confusão fundamental: não se concebe como uma actividade profissional da exponente completamente alheia às funções de Vogal da FPS justificam uma participação efectiva nesta.

 146

88

Por outro lado, o conteúdo da nota de pé de página referida é igualmente falso. Na nota referida, que a exponente elaborou a solicitação expressa do seu Chefe do Gabinete da altura, no estrito cumprimento de um dever de obediência, em lado algum se encontra ou se corporiza uma proposta. De facto, se o Tribunal de Contas tivesse indagado realmente do conteúdo da referida nota teria verificado facilmente que ela se limita a capear a proposta da DGV o que sendo usual no Gabinete consubstanciava um mero acto de expediente, indicando simplesmente o ambiente jurídico regulador da transferência.

89

Pelo exposto, solicita-se a retirada de tais afirmações do relato.

90

Igual juízo de demérito desapropriado é efectuado pelo Tribunal de Contas no ponto 30 do relato (a fls. 11), quando refere que os vogais do Conselho de Administração "terão aplicado uma parte do tempo supostamente cometido às funções acima referenciadas (como membros do Gabinete Ministerial) ao serviço da Fundação.

91

Tal afirmação não faz o mínimo sentido. Qual o conhecimento do Tribunal de Contas dos horários praticados pelos Adjuntos dos Gabinetes? Que sabe o Tribunal de Contas do regime de horários da? Mesmo que soubesse, sugere o Tribunal de

Contas o exercício de funções num Gabinete Ministerial 24 horas por dia ? Será que o Tribunal de Contas propõe o exercício em exclusivo de funções no Conselho de Administração da FPS em regime de exclusividade a título gratuito? Finalmente, qual a relevância deste tipo de afirmações para o caso concreto? Cairão no âmbito de competência do Tribunal de Contas? Obviamente que não, pelo que estes juízos de valor são visivelmente ilegais, além de despropositados.

92

Consequentemente, não se concorda com a manutenção da expressão citada no texto do relato, pelo que se solicita que seja retirada.

93

Por outro lado, a culpa assume-se, nos termos da lei, como pressuposto indispensável da responsabilidade financeira.

94

Ora, assumindo que existe matéria para responsabilização financeira, o que simplesmente por mera hipótese se enuncia, releve-se que inexiste qualquer grau de dolo no incumprimento das pretensas obrigações legais enunciadas pelo Tribunal, não havendo qualquer ganho individual relativamente a qualquer aspecto deste processo, como o próprio Tribunal de Contas salienta.



95

Nestes termos, qualquer indagação a este respeito residiria, quanto muito, na mera negligência, com as inevitáveis consequências quanto ao montante da multa a pagar (n.º 4 do artigo 65.º e n.º 3 do artigo 66.º)

96

Porém, em lado algum se efectua qualquer apreciação por parte do Tribunal quanto a este aspecto.

97

No entanto, tal como se referiu anteriormente, a actuação da exponente nem sequer pode ser qualificada como negligente, pois a sua actuação em sede de gestão da FPS era meramente residual, pois como se referiu, não praticou sequer um único acto de gestão.

98

De facto, a única responsabilidade susceptível de ser afrontada à exponente poderá ser uma responsabilidade subsidiária, aferida segundo o disposto no n.º 3 do artigo 62.º aplicado *ex vi* n.º 3 do artigo 67.º, com as necessárias adaptações, ou solidária, nos termos do artigo 63.º.

99

É, pois, necessário proceder a um exercício jurídico de adaptação do n.º 3 do artigo 62.º à situação de responsabilidade financeira sancionatória. De facto, não fará o

1
2

Th. Lobo 145

menor sentido a aplicação de uma regra de responsabilidade subsidiária a situações de responsabilidade sancionatória sem limites, quando no caso mais grave de responsabilidade financeira reintegratória a situação se encontra bem delimitada (as alíneas a), b) e c) do n.º 3 do artigo 62.º)

100

Ou seja, a responsabilidade subsidiária, a operar-se nos casos de responsabilidade financeira sancionatória, deverá ser integrada de modo tanto ou mais restritivo relativamente aos casos de responsabilidade financeira reintegratória.

Ora, mesmo adoptando uma postura maximalista, ou seja, equiparando os termos de operacionalização da responsabilidade sancionatória aos da reintegratória, verifica-se que, em caso algum, poderá ser indiciada qualquer tipo de responsabilidade à exponente, pois não ocorre qualquer elemento constitutivo para a operacionalização de uma qualquer alínea do n.º 3 do artigo 62.º

101

No que diz respeito à responsabilidade solidária, verifica-se que ela é inoperável sem sede de responsabilidade sancionatória, pois não existe qualquer remissão legal da secção para o artigo 63.º, aplicável simplesmente à responsabilidade reintegratória.

De facto, se o legislador efectua uma remissão expressa para o disposto no artigo 61.º e 62.º e não o faz para o artigo 63.º é porque, na realidade pretendeu excluir esta forma de responsabilidade nos casos de responsabilidade financeira sancionatória.

Carlos Baptista Lobo 150

102

Porém, se assim senão entendesse, o que só poderá acontecer a título de mera hipótese, é necessário analisar a situação com mais algum detalhe. Como bem indica Sousa Franco (op. cit. págs. 484), será necessário a indagação da culpa «in eligendo» ou «in vigilando», em sede de responsabilidade solidária. Não estando em causa, obviamente, a primeira situação, será necessário averiguar se, de facto, como Vogal do Conselho de Administração deveria a exponente ter desenvolvido alguma conduta no sentido de, numa função de vigilância, emendar qualquer pretensa desconformidade com o Direito na actuação do Conselho de Administração da FPS.

103

E, de facto, não poderia, pois a sua presença no Conselho de Administração era meramente de direito, não tendo a exponente qualquer conhecimento do que se realmente se passava, a não ser o que constava na única Acta do Conselho de Administração que assinou, mas que não continham qualquer acção de gestão.

104

Pelo exposto, nem culpa «in vigilando» lhe poderá ser oposta.

CONCLUSÕES

Não poderá ser aferida qualquer responsabilidade financeira sancionatória relativamente à exponente pois:

Carlos Baptista Lobo
Mestre em Ciências Jurídico-Económicas
Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
Advogado-Estagário



151

A) A FPS encontra-se fora do âmbito de competência do Tribunal de Contas dado que a extensão do âmbito subjectivo de jurisdição fundado na alínea g) do n.º 2 do artigo 2.º só se fundamenta quando não exista uma intermediação de um organismo público que efectue a transferência e tal é contemplado nos termos da própria Lei quando refere precisamente: transferências do Orçamento do Estado, de forma directa.

Se tal não for entendido,

B) A exponente é indicada como estando numa situação susceptível de configurar uma infracção financeira, por violação do artigo 48.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto). Ora, a configurar alguma violação nesta matéria, esta consubstanciar-se-ia na violação do artigo 46.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, que determina o âmbito da fiscalização prévia. Porém tal responsabilidade é-lhe inoponível pois o artigo 47.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, determina expressamente, que se excluem do âmbito de fiscalização prévia do Tribunal de Contas "os actos e contratos praticados ou celebrados pelas entidades do artigo 2.º n.º 2 e 3, (...)". Pelo exposto, não se consegue conceber como se pode configurar uma responsabilização pela violação de uma obrigação à qual não se está sujeito.

C) Sendo a exponente indicada como estando numa situação susceptível de configurar uma infracção financeira, por violação do Decretos-Lei n.ºs 55/95, de 29 de Março e n.º 197/99, de 8 de Junho, bem como ao disposto na Lei 6/91, de 20 de Fevereiro e no Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro (alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto)

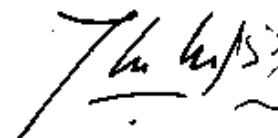
J. L. L.

15

C1) No que diz respeito à alegada violação da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, apontada no ponto 23 (a fls. 9) do relato da acção em referência, deverá ser referido que em lado algum se consubstancia qualquer referência a uma norma legal explícita, pelo que é impossível descortinar o entendimento do Tribunal de Contas quanto a esse aspecto, já que existe a mera indicação genérica de um diploma legal. Porém, e tendo em consideração a alegação efectuada, deverá ser referido que o regime de execução orçamental constante da Lei n.º 6/91 é genérico, no que diz respeito às despesas, sendo insusceptível de aplicação à situação concreta. Por outro lado, como a própria Lei n.º 6/91 refere no seu artigo 3.º, que regula o princípio da plenitude orçamental, ela simplesmente é aplicável aos Serviços da Administração Central do Estado, aos Fundos e Serviços Autónomos e à Segurança Social. Não sendo a FPS englobável em qualquer destas categorias, é óbvio que a sua aplicação é insustentável relativamente ao caso concreto. Por outro lado, se se pretender alegar a violação da Lei n.º 6/91 relativamente às transferências efectuadas dos organismos do Estado a favor da FPS, essa situação é completamente alheia à exponente, pelo que inexistente qualquer possibilidade que fundamente uma eventual responsabilização.

C2) As mesmas considerações (ausência de indicação da norma violada e restantes) são susceptíveis de ser efectuadas relativamente à alegada violação do Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro.

C3) Também relativamente ao Decreto-Lei n.º 197/99, não existe uma concretização suficiente das disposições alegadamente violadas. Sendo a inclusão da FPS no âmbito de aplicação pessoal previsto no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 197/99 completamente desprovido de fundamento, deverá averiguar-se uma suposta inclusão no âmbito do artigo 3.º Decreto-Lei n.º 197/99. No entanto, essa extensão do âmbito de aplicação pessoal tem como limite de aplicação em



termos legais o disposto no capítulo XIII do Decreto-Lei n.º 197/99, em especial, e tendo em consideração o caso concreto, o artigo 191.º. Porém, verificando com algum detalhe este artigo, verifica-se que os serviços contratados pela FPS em lado algum e de nenhuma forma se incluem no anexos V, VI e VII do Decreto-Lei n.º 197/99, pelo que, em consequência, fica inoperacional a extensão do âmbito de aplicação pessoal proposta pelo artigo 3.º. Em consequência, e pelo exposto, é inconcebível qualquer responsabilidade financeira decorrente dos preceitos referidos.

O mesmo raciocínio deverá ser efectuado no que diz respeito ao Decreto-Lei n.º 55/95, quando interpretado correctamente, tendo em consideração as Directivas citadas.

D) A exponente é indicada como estando numa situação susceptível de configurar uma infracção financeira, por violação da alínea o) do n.º 1 do artigo 51.º da Lei n.º 98/97 (alínea a) do n.º 1 do artigo 66.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto). Não seria minimamente lógico, e até mesmo razoável, que uma entidade que é submetida a um duplo controlo - o seu Conselho de Fiscalização - e os organismos com os quais se relaciona, ter ainda que remeter as suas contas ao Tribunal de Contas, que, como já se disse, se baseia nesta matéria num princípio de selectividade. Não seria, igualmente, minimamente lógico que o controlo das transferências e dos seus resultados, que é o que aqui está realmente em causa fosse igualmente duplamente sindicado: em sede dos organismos que as efectuaram através dos protocolos e da própria FPS. De facto, é facilmente averiguável pelo Tribunal de Contas a existência dessas transferências bem como os seus resultados, se analisar os dados que já tem ao seu dispor relativamente às entidades enunciadas no quadro I (a fls.

Carlos Baptista Lobo
Mestre em Ciências Jurídico-Económicas
Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
Advogado-Estagiário

Lu Lu 156

24), aos quais as contas da FPS foram remetidas. Essa é a razão pela qual a lei, na alínea g) do n.º 2 do artigo 2.º limita o âmbito de jurisdição do Tribunal, e consequentemente a obrigação de remessa de contas, ex vié alínea o) do n.º 1 do artigo 51.º, às entidades que recebam fundos provenientes do Orçamento do Estado, pois, nestas situações, as transferências directas do Orçamento do Estado para a entidade impossibilitam qualquer grau intermédio de controlo a ser efectuado junto do organismo público que operou a transferência, pois case, como é óbvio, não existe.

Assim, e pelo exposto, além da inexistência de jurisdição do Tribunal de Contas sobre a FPS, do ponto de vista substantivo não existe qualquer fundamento para a aferição de qualquer responsabilidade financeira, quer na matéria de sujeição a visto prévio, na matéria de contratação pública, ou na matéria de prestação de contas.

Porém, se tal não for entendido,

E) Analizando, os termos do alínea e) do n.º 1 do artigo 5.º e do artigo 57.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, permite-se, claramente, uma interpretação a contrario sensu, no sentido de que não são concebíveis factos constitutivos de responsabilidade financeira relativamente às entidades referidas no artigo 2.º n.º 2. De facto, para haver aferição de responsabilidade financeira terá de haver uma norma habilitadora para se proceder a essa imputação. Ora, nem a Lei n.º 14/96, nem a Lei n.º 98/97, contêm essa norma habilitadora que estenda, em termos de imputação a responsabilidade financeira (reintegratória ou sancionatória) às entidades referidas no n.º 2 do artigo 2.º. Somos, assim, obrigados a concluir que não existe norma que legitime a operacionalização de uma responsabilidade financeira reintegratória ou sancionatória aos responsáveis das entidades referidas no n.º 2 do artigo 2.º.

TL 155

Importando, ainda, analisar as questões relacionadas com a imputação pessoal da responsabilidade financeira refira-se o seguinte:

F) A actividade da exponente como Vogal da FPS era simplesmente de direito e de não de facto. Nesta matéria, a responsabilidade subsidiária, a operar-se nos casos de responsabilidade financeira sancionatória, deverá ser integrada de modo tanto ou mais restritivo relativamente aos casos de responsabilidade financeira reintegratória.

Ora, mesmo adoptando uma postura maximalista, ou seja, equiparando os termos de operacionalização da reponsabilidade sancionatória aos da reintegratória, verifica-se que, em caso algum, poderá ser indiciada qualquer tipo de responsabilidade, pois não ocorre qualquer elemento constitutivo para a operacionalização de uma qualquer alínea do n.º 3 do artigo 62.º

No que diz respeito à responsabilidade solidária, verifica-se que ela é inoperável sem sede de responsabilidade sancionatória, pois não existe qualquer remissão legal da secção para o artigo 63.º, aplicável simplesmente à responsabilidade reintegratória.

G) Finalmente, mesmo a título de negligência não poderá a exponente ser indiciada pois a sua presença no Conselho de Administração era meramente de direito, não tendo esta qualquer conhecimento do que se realmente se passava, a não ser o que constava na única Acta do Conselho de Administração que assinou, mas que não continha qualquer acção de gestão. Pelo exposto, nem culpa «in vigilando» lhe poderá ser oposta.

Carlos Baptista Lobo
Mestre em Ciências Jurídico-Económicas
Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
Advogado-Estagiário

Lu Lu *156*

H) Por outro lado, deverá o Tribunal de Contas eliminar, pelas razões expostas, as afirmações constantes:

1) no ponto 23 (a fls. 9): “nessa medida, ficou engendrada uma “engenharia” que consubstanciou um esquema subversivo e manipulador da própria conceptualização contabilística estabelecida para as transferências”;

2) no ponto 18 (a fls. 6): “Carla Sofia Pereira Portela, participante activa, como vogal da administração, nas decisões e actividades da FPS”.

3) a nota de pé de página n.º 15 (a fls 6) onde se refere que tal participação activa da exponente se “confirma pela posterior elaboração por aquela assessora de uma informação (n.º 22/CP/00) que propôs a transferência de 60 m.c. da DGV”.

4) no ponto 30 do relato (a fls. 11), quando refere que os vogais do Conselho de Administração “terão aplicado uma parte do tempo supostamente cometido às funções acima referenciadas (como membros do Gabinete Ministerial) ao serviço da Fundação”.

Lisboa, 8 de Maio de 2001

Junta: Procuração

O Advogado- Estagiário

Carlos Baptista Lobo

(Carlos Baptista Lobo)

Cédula Profissional n.º 14923

- P 10

Fluiter
7/5

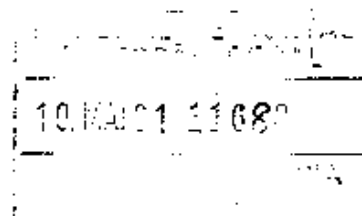
PROCURAÇÃO

Carla Sofia Pereira Portela, solteira, maior, com o Bilhete de Identidade n.º 8479150, emitido em 24 de Março de 1997, pelo Arquivo de Identificação de Lisboa, e o número de identificação fiscal n.º 195187512, residente na Rua Portugal Durão, n.º 36, 4.º - C em Lisboa, constitui seu procurador bastante, conferindo-lhe poderes para a representar no processo referente à Acção de Controlo sobre a Fundação para a Prevenção e Segurança (Proc. N.º 05/01-AUDIT IV), o Mestre Carlos Baptista Lobo, advogado-estagiário com a cédula n.º 14923, com Bilhete de Identidade n.º 9525383, de 8 de Setembro de 1997, número de identificação fiscal n.º 213509849, e escritório na Avenida Duque de Loulé n.º 106, 8.º Andar,

Lisboa, 8 de Maio de 2001

Carla Sofia Pereira Portela

(Carla Sofia Pereira Portela)



Carlos Baptista Lobo
Mestre em Ciências Jurídico-Económicas
Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
Advogado-Estagiário

Fluor
158

José Alberto Borges, na qualidade de Vogal do Conselho de Administração da Fundação para a Prevenção e Segurança, tendo sido notificado no dia 3 de Maio de 2001 da Acção de controlo sobre a Fundação para a Prevenção e Segurança (Proc. n.º 05/01-AUDIT DA IV) vem, nos termos do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, pronunciar-se sobre o teor do relato da acção em referência:

INTRÓITO

1

O ora exponente, na qualidade de Vogal do Conselho de Administração da Fundação para a Prevenção e Segurança (FPS), não se conforma com o teor das alegações justapostas no relato da acção em referência, pois este **contém matéria de facto que não corresponde à realidade, julgamentos de mérito que não cabem na competência dos responsáveis pela acção de controlo e, finalmente, contém erros manifestos na aplicação do direito.**

ERRO NA CONCEPÇÃO DA ACÇÃO DE CONTROLO

2

Tendo em consideração a estrutura do relato da acção em referência verifica-se imediatamente uma falência genética que invalida, de uma forma decisiva, todas as conclusões sucessivamente tiradas.

3

Carlos Baptista Lobo
Mestre em Ciências Jurídico-Económicas
Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
Advogado-Estagiário

Handwritten signature and initials

Este erro inicial baseia-se na não percepção da especial natureza da instituição em causa, tendo, todo o relato sido efectivado na pressuposição da presença de uma entidade de direito público e como tal sujeita a um controlo "normal" do Tribunal de Contas, quando não é evidentemente o caso.

4

Importa, pois, analisar previamente qual a área de jurisdição específica do Tribunal de Contas, após a nova Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto), bem como a natureza jurídica da FPS.

Da natureza jurídica da FPS

5

A FPS é uma pessoa colectiva de direito privado, instituída por escritura pública e reconhecida nos termos do Código Civil. Tendo personalidade e capacidade jurídica, constituiu-se, sem qualquer margem de dúvidas, como uma pessoa jurídica distinta do Estado.

6

Nenhuma consideração suplementar é necessária para comprovar a natureza jurídica privada da FPS, pois, como bem indica **Vital Moreira** "não são (...) entidade públicas, além das que a lei qualifique expressamente como entidades privadas, aquelas que sejam criadas livremente por particulares, segundo os formatos típicos do direito privado (associação, fundação, cooperativa, etc.) (...). As pessoas colectivas de criação privada são sempre pessoas colectivas privadas, salvo

declaração legal em contrário, ainda que tenham um regime de direito público reconhecido por lei, porquanto não é concebível a criação de entes públicos por actos de particulares" in Administração Autónoma e Associações Públicas, Coimbra Editora, 1997, pág. 269.

7

Note-se que, no caso em apreciação, nem sequer estamos perante a figura enunciada por **Vital Moreira** (*op. cit.* pág. 285) e por **João Caupers** in Introdução ao Direito Administrativo, Âncora editora, Lisboa, 2000, pág. 97, de fundações criadas por entidades públicas para prosseguir objectivos das entidades instituidoras, que **Vital Moreira**, considera como um modo assumido de fuga ao direito administrativo, pois como se refere, na senda de **Négrin**, a FPS constitui-se como uma *entidade privada autêntica*, criada e dirigida por particulares ou pessoas colectivas criadas e formadas por particulares, e não como uma *entidade privada fictícia*, criada e dirigida por entidades públicas, que não são mais do que meios técnicos de a Administração actuar sob formas jurídico-privadas in "L' intervention des personnes morales de droit privé dans l'action administrative", Paris, 1971, págs. 16 e ss.

Pelo exposto, verifica-se que as objecções de Perez Alonso, com base no direito espanhol, e que respeitam às dificuldades em manter separada, como a lei civil exige, a estrutura (fundação), do criador (fundador) não se mostram fundadas, pois o fundador – no caso concreto identificados na Assembleia de Fundadores da FPS, que não inclui no seu âmbito qualquer entidade pública – assume uma natureza distinta, inequivocamente, do Estado, e este, não abandonou, definitivamente ou nem sequer parcialmente, a prossecução dos interesses públicos coincidentes com o objecto da FPS, como se pode observar pelas acções desencadeadas na mesma área, designadamente pela Direcção-Geral de Viação, tendo mesmo a actuação da FPS sido desenvolvida através de protocolos com o Estado.

Handwritten signature and number 161

8

Pelo exposto, não fazem o menor sentido afirmações tais como as constantes a págs. 9 do relato da acção em referência: “nessa medida, ficou engendrada uma “engenharia” que consubstanciou um esquema subversivo e manipulador da própria conceptualização contabilística estabelecida para as transferências”, que ao desconsiderar completamente, e de forma totalmente infundada, a personalidade jurídica, o *munus* fundacional, bem como todo a acção desenvolvida pela FPS, são manifestamente irregulares, porque não fundadas, e supõem um juízo de valor que não poderá ser efectuado nesta sede, o que coloca em causa o princípio da imparcialidade que deverá nortear esta acção de controlo.

9

Estamos perante um pessoa jurídica instituída sem qualquer vício de alguma espécie não se discernindo sequer o que significa, juridicamente, o conceito “engenharia”, termo mais apropriado para outros ramos do saber e não para o direito, que, supostamente, regula a apreciação efectuada por esse Tribunal.

Do âmbito de jurisdição do Tribunal de Contas

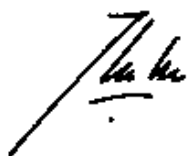
10

Tendo presente a natureza jurídica específica da FPS, haverá que indagar qual a competência do Tribunal de Contas nesta matéria.

11

4

Carlos Baptista Lobo
Mestre em Ciências Jurídico-Económicas
Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
Advogado-Estagiário

 16.

Nos termos do artigo 214.º da Constituição, o Tribunal de Contas é o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe.

12

De facto, todo o sistema de controlo financeiro de fundos públicos, construído historicamente tomando em consideração simplesmente a área de jurisdição subjectiva coincidente com entidades de direito público, foi recentemente alterado pelas Leis n.ºs 14/96, de 20 de Abril, e n.º 98/97, de 26 de Agosto. O Sector Empresarial Público passa a integrar o âmbito dos poderes de controlo do Tribunal de Contas e alarga-se o âmbito de jurisdição deste Tribunal a entidades de direito privado, quando beneficiárias de fundos públicos, no entanto desde que reúnam algumas condições.

13

Além disso, este alargamento de âmbito quanto aos sujeitos não significa que o regime do controlo aplicável às entidades públicas seja aplicável *ipsis verbis* às entidades privadas que ficaram agora sob sua alçada. Tal constitui um erro genético de apreciação do relato da acção em referência.

14

Tal é facilmente demonstrável, tendo em consideração a especificidade da natureza dos organismos referenciados no n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, bem como o princípio da selectividade do exercício do controlo financeiro, que fundamenta a elencagem limitada no que diz respeito à competência material essencial prevista no artigo 5.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, a limitação do

7/16

âmbito de fiscalização prévia previsto na alínea a) do artigo 47.º da mesma lei, entre outros aspectos.

15

Toma-se, pois, essencial, definir com precisão qual o âmbito material de competência do Tribunal de Contas quanto à FPS em particular, pois tal não foi efectuado pelos autores do relato da acção em referência o que fundamentou uma apreciação errónea.

16

Como se referiu, a FPS é uma fundação de direito privado que, quando muito, e se simplesmente se atentasse à sua natureza jurídica, poderia cair na previsão da alínea g) do n.º 2 do artigo 2.º.

17

A resposta aos termos do relato da acção em referência coincide com uma boa enunciação da delimitação negativa da incidência da jurisdição material do Tribunal de Contas relativamente a instituições como a FPS. No entanto, e previamente, terá que se indagar de duas questões, que retiram a FPS do âmbito da jurisdição subjectiva do Tribunal de Contas, que são precisamente, a questão da "regularidade" e a do recebimento de fundos provenientes do Orçamento do Estado nos termos do referido n.º 2, do artigo 2.º.

Do conceito de "regularidade" do recebimento de fundos provenientes do Orçamento do Estado.

Carlos Lobo 16/6/

18

Tal como se referiu supra, a alínea g) do n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, alarga a esfera de competência do Tribunal de Contas às “fundações de direito privado que recebam anualmente, com carácter de regularidade, fundos provenientes do Orçamento do Estado ou das autarquias locais, relativamente à utilização desses fundos”.

19

Ora, o termo “regularidade” consubstancia a transferência de fundos de uma forma cíclica, numa perspectiva temporal, e tendencialmente equivalente ou equiparável, numa perspectiva quantitativa, o que visivelmente não se verifica no caso da FPS, pelo que, do ponto de vista estritamente semântico, ela não se integra no âmbito de jurisdição do Tribunal de Contas, como se pode observar facilmente pelo Quadro 1 relativo às transferências realizadas no ano 1999 e 2000 (a fls. 24), onde a identidade quantitativa é manifestamente inexistente.

20

Essa exclusão baseada na realidade semântica é fortalecida pela análise jurídico-financeira subjacente ao alargamento da jurisdição subjectiva do Tribunal de Contas. De facto, como se referiu supra, a extensão da acção do Tribunal de Contas a estas entidades funda-se, precisamente, na alienação prévia da função de prossecução de satisfação das necessidades públicas para entidades de natureza privada. No caso em análise, não existe uma alienação de prossecução de interesse público, mas uma verdadeira parceria tendo em consideração interesses comuns.

21

O alargamento da jurisdição do Tribunal de Contas baseia-se, precisamente, nessa devolução de poderes prévia operada a favor de entidades privadas – as *entidades privadas fictícias* –, na terminologia de Négrin, que sendo agentes da prossecução de um verdadeiro interesse público deverão ser financiadas directamente pelo instrumento apropriado – o Orçamento do Estado. É por essa razão, que a letra da lei é explícita: **fundos provenientes do Orçamento do Estado**, e não fundos provenientes de outras entidades públicas.

22

De facto, a proveniência directa de fundos do Orçamento do Estado deverá ser interpretada em termos literais, pois simplesmente aí existe uma coincidência directa entre a prossecução do interesse público e o financiamento directo por parte do Estado dessa acção, através do Orçamento do Estado, com os diversos corolários, no que diz respeito aos elementos económicos, jurídico e político, apontados por Sousa Franco. Por essa razão é que ocorre o alargamento da jurisdição do Tribunal de Contas – o controlo de dinheiros públicos – directamente transferidos do Orçamento do Estado, e não todos os fundos atribuídos por outras entidades públicas, excepto as especificamente denominadas na lei as autarquias locais, o que fundamenta, obviamente, uma interpretação *a contrario sensu*, no sentido da exclusão da FPS do âmbito de jurisdição do Tribunal de Contas.

23

Tal tem toda a lógica, pois a partir do momento em que o fundo é transferido, não do Orçamento do Estado, mas de um outro organismo público, é esse organismo público que poderá ser julgado em sede de

TL 16

controlo e fiscalização do Tribunal de Contas. Nessa sede existe a possibilidade de indagar, nos termos normais de jurisdição do Tribunal de Contas, de eventuais irregularidades, ilegalidades ou responsabilidades financeiras em sede do organismo público que operou a transferência.

24

Logo, a extensão do âmbito subjectivo de jurisdição fundado na alínea g) do n.º 2 do artigo 2.º só se fundamenta quando não exista uma intermediação de um organismo público que efectue a transferência (excluindo o caso das autarquias locais, expressamente previsto na Lei), e tal é contemplado nos termos da própria Lei quando refere precisamente: **transferências do Orçamento do Estado**, de forma directa, pois aí, se não houvesse extensão da jurisdição, essa transferência seria insindicação. E mesmo neste caso, o âmbito de atribuições do Tribunal de Contas limita-se unicamente: "à utilização desses fundos", o que legitima a perspectiva restritiva a tomar na interpretação do preceito.

25

Nestes termos, e, pelo exposto outra interpretação não é concebível, quem poderá ser sindicado por eventuais irregularidades ou ilegalidades na gestão destes fundos públicos são precisamente os organismos públicos que procederam às transferências e que tinham a obrigação de acompanhamento da aplicação desses fundos por parte da FPS e nunca esta, pois, como se referiu, não ocorreu nenhuma transferência do Orçamento do Estado a seu favor (ao contrário do que aconteceu, por exemplo, com a Fundação Mário Soares).

2

7/16

No entanto, se tal não for atendido, o que simplesmente como mera hipótese se pode admitir, importará indagar da regularidade da aplicação do regime substantivo exposto no relato da acção de controlo em referência à FPS.

DO REGIME SUBSTANTIVO

DA JURISDIÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS APLICÁVEL À FPS

Da Sujeição da FPS à Fiscalização Prévia do Tribunal de Contas

26

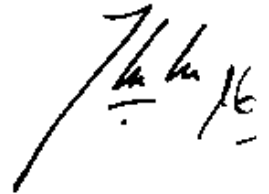
O tratamento da questão relativa à fiscalização prévia dos actos realizados pela FPS é verdadeiramente indicadora da “fúria” cega da aplicação do direito normalmente aplicável às entidades públicas, sem tomar em consideração a especial natureza das entidades referenciadas no n.º 2 do artigo 2.º da Lei 98/97, de 26 de Agosto.

27

Como é referido no ponto 27 do relato, o vogal do Conselho de Administração é indicado como estando numa situação susceptível de configurar uma infracção financeira, por violação do artigo 48.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

28

Ora, a configurar-se alguma violação nesta matéria, esta consubstanciar-se-ia na violação do artigo 46.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, que determina o âmbito da fiscalização prévia e nunca o artigo 48.º que regula a dispensa da fiscalização prévia, tendo em consideração o valor contratual.



29

Além do artigo 48.º que determina exclusão do dever de sujeição a fiscalização prévia considerando os montantes envolvidos, existe uma outra norma com efeito equivalente, mas que atende à natureza subjectiva dos agentes envolvidos.

30

Com efeito, o artigo 47.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, determina expressamente, que se excluem do âmbito de fiscalização prévia do Tribunal de Contas” os actos e contratos praticados ou celebrados pelas entidades do artigo 2.º n.º 2 e 3 (...).”

31.

Pelo exposto, não se consegue conceber como se pode configurar uma responsabilização pela violação de uma obrigação à qual não se está sujeito.

32

Esta isenção é tão evidente que a sua não consideração configura um erro grosseiro na aplicação do direito, próprio de um entendimento cristalizado na aplicação do regime estabelecido na Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, às entidades tipicamente sujeitas ao controlo do Tribunal de Contas.

33.

Carlos Baptista Lobo
Mestre em Ciências Jurídico-Económicas
Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
Advogado-Estagiário

Fls. 16

Esta situação, que configura uma primeira especialidade na aplicação do novo dispositivo normativo a novas realidades subjectivas que extravasam o típico conteúdo de entidades do Sector Público Administrativo, Autarquias Locais, Regiões Autónomas e Fundos e Serviços Autónomos, não poderia ter outra solução, tendo em consideração a evolução registada na lei ao longo dos últimos anos.

De facto, verificou-se uma restrição sucessiva do âmbito de fiscalização prévia do Tribunal de Contas no âmbito dos próprios sectores tipicamente alvo desse tipo de controlo, não fazendo agora qualquer sentido a sua aplicação a estas novas realidades elencadas no n.º 2, e também no n.º 3, do artigo 2.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Por essa razão, a solução da Lei não poderia ser outra, **não podendo os autores do relato da acção em referência fazer "tábua rasa" do regime aí estipulado.**

34

Assim, é por demais evidente que, mesmo que a FPS coubesse no âmbito da norma do n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, que só por mera hipótese se concebe, **os seus actos nunca estariam sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, pois a sua isenção encontra-se claramente expressa na alínea a) do artigo 47.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, pelo que, consequentemente, inexistente qualquer responsabilidade neste campo, por insusceptibilidade evidente de aplicação da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.**

Da Sujeição da FPS ao Regime de Contratação Pública, contido nos Decretos-Lei n.ºs 55/95, de 29 de Março, e n.º 197/99, de 8 de Junho, bem

como ao disposto na Lei 6/91, de 20 de Fevereiro, e no Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro

35

Igual raciocínio terá necessariamente de ser realizado no que diz respeito à matéria respeitante à efectivação de despesas por parte da FPS, que consubstancia uma outra especialidade do regime de controlo.

36

Também aqui, o tratamento da questão é verdadeiramente indiciador da “fúria” cega da aplicação do direito normalmente aplicável às entidades públicas, sem tomar em consideração a especial natureza da FPS. Senão vejamos:

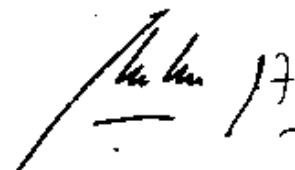
37

No que diz respeito à alegada violação da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, apontada no ponto 23 (a fls. 9) do relato da acção em referência, deverá ser referido que **em lado algum se consubstancia qualquer referência a uma norma legal explícita, pelo que é impossível descortinar o entendimento do Tribunal de Contas quanto a esse aspecto, já que existe a mera indicação genérica de um diploma legal.**

38

Porém, e tendo em consideração a alegação efectuada, deverá ser referido que o regime de execução orçamental constante da Lei n.º 6/91 é genérico, no que diz respeito às despesas, sendo insusceptível de aplicação à situação concreta. Por outro

Carlos Baptista Lobo
Mestre em Ciências Jurídico-Económicas
Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
Advogado-Estagiário



lado, como a própria Lei n.º 6/91 refere no seu artigo 3.º, que regula o princípio da plenitude orçamental, ela simplesmente é aplicável aos Serviços da Administração Central do Estado, aos Fundos e Serviços Autónomos e à Segurança Social.

39

Ora, não sendo a FPS englobável em qualquer destas categorias, é óbvio que a sua aplicação é insustentável relativamente ao caso concreto.

40

Por outro lado, se se pretender alegar a violação da Lei n.º 6/91 relativamente às transferências efectuadas dos organismos do Estado a favor da FPS, essa situação é completamente alheia ao exponente, pelo que inexistente qualquer possibilidade que fundamente uma eventual responsabilização.

41

As mesmas considerações (ausência de indicação da norma violada e restantes) são susceptíveis de ser efectuadas relativamente à alegada violação do Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro. De facto, e apesar da inexistência de qualquer consubstancialização concreta de uma violação, é evidente a inaplicabilidade deste diploma à FPS, que não se enquadra claramente no âmbito da sua aplicação. Por outro lado, se o Tribunal de Contas indagasse da aplicação do POCP aos organismos do SPA e FSA veria que cerca de 90% dos mesmos ainda não aplica o novo instrumento.

42

Carlos Baptista Lobo
Mestre em Ciências Jurídico-Económicas
Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
Advogado-Estagiário

Fls. 17.

Para não variar, também não foi indagado pelos autores do relato da acção em referência o âmbito de aplicação subjectiva dos referidos diplomas.

43

Também relativamente ao Decreto-Lei n.º 197/99, não existe uma concretização suficiente das disposições alegadamente violadas, pois o relato da acção em referência nada refere quanto a isso.

44

Cabe pois apenas conjunturar sobre a eventual concretização pretendida pelo Tribunal de Contas a este respeito.

45

Efectuando uma pressuposição baseada nas alegações avançadas pelo Tribunal de Contas no ponto 52 e 53 (a fls. 17) tais como "estam na alçada do concurso público e obrigavam à celebração de contrato escrito" e "constatou-se ainda a não celebração de contratos escritos, sem se verificar causas de dispensa", supõe-se que o Tribunal de Contas pretendeu incluir os procedimentos de negociação da FPS no regime de contratação pública típico do Sector Público.

46

O erro na apreciação por parte do Tribunal de Contas é de novo manifesto. É completamente impensável que o Tribunal pretenda incluir a FPS no âmbito

»
2

de aplicação pessoal previsto no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 197/99, pois tal é completamente desprovido de fundamento.

47

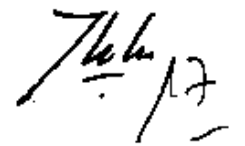
Por essa razão, e de forma a extrair algum fundamento útil à observação do Tribunal, talvez se possa avançar para uma suposta inclusão no âmbito do artigo 3.º Decreto-Lei n.º 197/99, que repita-se, não foi avançada. De facto, neste artigo estende-se o âmbito de aplicação pessoal de aplicação do diploma a pessoas colectivas sem natureza empresarial que cumulativamente sejam criadas com o objectivo específico de satisfazer necessidades de interesse geral e financiadas maioritariamente por entidades públicas.

48

Essa extensão do âmbito de aplicação pessoal tem, no entanto, como limite de aplicação em termos legais o disposto no capítulo XIII do Decreto-Lei n.º 197/99, em especial, e tendo em consideração o caso concreto, o artigo 191.º.

49

Porém, verificando com algum detalhe este artigo, que transpõe para o direito interno o disposto na Directiva n.º 95/50/CEE, alterada pela Directiva n.º 97/52/CE, no respeitante ao fornecimento de serviços e trabalhos de concepção, verifica-se que os serviços contratados pela EPS em lado algum e de nenhuma forma se incluem no anexos V, VI e VII do Decreto-Lei n.º 197/99, pelo que, em consequência, fica inoperacional a extensão do âmbito de aplicação pessoal proposta pelo artigo 3.º.



50

Em consequência, e pelo exposto, é inconcebível qualquer responsabilidade financeira resultante da violação quer das normas genéricas indicadas pelo Tribunal de Contas, quer da tentativa de concretização efectuada nesta exposição relativamente a eventuais intenções desse Tribunal.
O mesmo raciocínio deverá ser efectuado no que diz respeito ao Decreto-Lei n.º 55/95, quando interpretado correctamente, tendo em consideração as Directivas citadas.

51

Por outro lado, assumem extrema gravidade afirmações efectuadas ao longo do relato da acção, tais como “o imediatismo do fornecimento não poderia firmar-se numa causa de interesse público relevante quando nem se descortinava a utilidade da rapidez da contratação conseguida” (ponto 54 a fls. 18). Além de não assumir a menor relevância jurídica, a afirmação referenciada pressupõe uma posição de penalização básica de formas de contratação célere, e não sendo reputadas como negativas em sede de economicidade (o Tribunal de Contas não apresenta qualquer prova nesse sentido), não haverá qualquer fundamento para este tipo de observações, que terão um fundamento simplesmente pessoal, sendo, por isso mesmo, no mínimo, irrelevantes.

52

Por outro lado, sendo as observações efectuadas pelo Tribunal de Contas nos pontos 56 a 58 (a fls. 18 e 19) bastante úteis em sede de auditoria de gestão – uma das funções principais dessa instituição – não têm qualquer fundamento observações como a seguinte: “a FPS não controlava administrativamente, desde o

Fls. 17

início até à sua ultimateção, a marcha de cada procedimento de aquisição de serviços (...), o que inviabilizou uma apreciação concreta sobre os ganhos de tempo obtidos balizada no tempo gasto, nem permitiu concluir que este era inferior ao gasto por um serviço público na aquisição de um serviço de natureza e valor idênticos". De facto, além de tal afirmação não corresponder à realidade, pois existia um acompanhamento dos procedimentos de negociação por parte da FPS, o próprio relato, no ponto 54 (a fls. 17), refere que "o tempo despendido em toda a marcha do procedimento foi de 14 dias". Ora, além da contradição inerente à apreciação por parte do Tribunal da realidade factual, qualquer afirmação do teor "nem permitiu concluir que este era inferior ao gasto por um serviço público na aquisição de um serviço de natureza e valor idênticos", só poderá ser enunciada por alguém que não tenha o menor conhecimento do procedimento de negociação público, não sendo este seguramente o caso,

53

Por outro lado, refere o Tribunal de Contas, no ponto 59 (a fls. 19) que "não se dispõe de uma avaliação independente do desempenho da FPS, tendo-se, ainda, constatado que nem o MAI nem a própria FPS dispõem de avaliações – como lhes compete – da economia, eficiência e eficácia das acções de prevenção e segurança em que a FPS esteve envolvida". O mesmo é referido no ponto 48 (a fls. 15).
Ora, estas afirmações obrigam à enunciação de uma correcção e de um reparo.

54

Uma correcção pois, existem de facto indicadores de desempenho da FPS – as estatísticas relacionadas com a evolução registada pelos eventos alvo da sua actuação – que sendo, obviamente indirectos demonstram inequivocamente uma

tendência decrescente, possivelmente decorrente das campanhas: estes são os únicos indicadores de desempenho relevantes nesta matéria.

55

Um reparo pois, nos termos do n.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, o Tribunal de Contas “aprecia a boa gestão financeira” bem como a “economia, eficiência e eficácia” (alínea h) do n.º 3 do artigo 54.º). As componentes da auditoria de gestão são, na doutrina desenvolvida por **Sousa Franco** (*Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Vol. I, Almedina, Coimbra, 1999, pág. 468) e **Carlos Lobo** (*Subvenções Ambientais – Uma Análise Jurídico-Financeira*, in *Revista Jurídica do Ambiente e Urbanismo*, n.º 4 e 5, Almedina, 1998), e englobam precisamente as vertentes da eficiência, eficácia e economicidade (três EE).

Ora, do relato em apreciação, parece concluir-se que teria de ser a FPS a provar as avaliações dos três EE. Tal consubstancia, claramente, uma inversão do ónus da prova a este efeito não tolerada por lei. De facto, qualquer observação de desvalor efectuada pelo Tribunal de Contas nesta matéria tem de vir necessariamente acompanhada por um critério de desempenho diferenciado apurado pelo Tribunal de Contas perante as circunstâncias concretas em análise. Não tendo sido efectuada pelo Tribunal de Contas qualquer análise desse teor não existirá, conseqüentemente, qualquer fundamento de direito para uma observação a este respeito.

Da submissão da FPS ao regime de prestação de contas previsto na Lei n.º 98/97

57

Refere o Tribunal de Contas, no ponto 46 (a fls. 15), que a FPS encontra-se sujeita ao dever de prestação de contas. Tal é manifestamente erróneo, como já se demonstrou pelo facto da FPS não se enquadrar no n.º 2 do artigo 2.º, como se demonstrou *supra*.

58

E este é mais um fundamento para demonstrar essa realidade de direito. Assim, não fará qualquer sentido uma duplicação de apresentação de contas em termos de apreciação de legalidade e desempenho.

59

Essa verificação de contas efectua-se pela própria FPS, aquando da aprovação das mesmas, e é sindicável pelos organismos públicos com os quais a FPS tem protocolos, precisamente através da averiguação dos graus de cumprimento desses protocolos.

60

Não seria minimamente lógico, e até mesmo razoável, que uma entidade que é submetida a um duplo controlo – o seu Conselho de Fiscalização – e os organismos com os quais se relaciona, ter ainda que remeter as suas contas ao Tribunal de Contas, que, como já se disse, se baseia nesta matéria num princípio de selectividade.

61

Carlos Baptista Lobo
Mestre em Ciências Jurídico-Económicas
Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
Advogado-Estagiário

7/4

17

Não seria, igualmente, minimamente lógico que o controlo das transferências e dos seus resultados, que é o que aqui está realmente em causa fosse igualmente duplamente sindicado: em sede dos organismos que as efectuaram através dos protocolos e da própria FPS.

62

Ocorreria aqui uma duplicidade de procedimentos sem ocorrer qualquer incremento de eficácia no controlo, pois as contas seriam idênticas. De facto, é facilmente averiguável pelo Tribunal de Contas a existência dessas transferências bem como os seus resultados, se analisar os dados que já tem ao seu dispor relativamente às entidades enunciadas no quadro 1 (a fls. 24), aos quais as contas da FPS foram remetidas. Essa é a razão pela qual a lei, na alínea g) do n.º 2 do artigo 2.º limita o âmbito de jurisdição do Tribunal, e consequentemente a obrigação de remessa de contas, *ex tunc* alínea o) do n.º 1 do artigo 51.º, às entidades que recebam fundos provenientes do Orçamento do Estado, pois, nestas situações, as transferências directas do Orçamento do Estado para a entidade impossibilitam qualquer grau intermédio de controlo a ser efectuado junto do organismo público que operou a transferência, pois esse, como é óbvio, não existe.

63

Uma manifestação inequívoca desta especialidade, reside precisamente no facto do artigo 52.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, não prever prazo especial para a prestação de contas no caso de extinção do organismo, mas unicamente, para os casos de substituição dos responsáveis. Tal evidencia a não concepção da mesma possibilidade, típica no caso de organismos de substrato público, mas atípica nos organismos de substrato privado.

Carlos Baptista Lobo
Mestre em Ciências Jurídico-Económicas
Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
Advogado-Estagiário

J. L. L. 179

64

Assim, e pelo exposto, além da inexistência de jurisdição do Tribunal de Contas pela FPS, do ponto de vista substantivo não existe qualquer fundamento para a aferição de qualquer responsabilidade financeira, quer na matéria de sujeição a visto prévio, na matéria de contratação pública, ou na matéria de prestação de contas.

DA AFERIÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA
RELATIVAMENTE AO EXPONENTE

65

Importará, ainda, se o referido no ponto anterior não prover, o que só por mera hipótese se admite, indagar da possibilidade do Tribunal de Contas poder evidenciar factos constitutivos de responsabilidade financeira relativamente às entidades referidas no n.º 2 do artigo 2.º

66

De facto, tendo em consideração a nova legislação, a insubmissão a esse regime constitui uma outra especialidade de regime decorrente da nova legislação.

67

A Lei n.º 14/96, de 20 de Abril é omissa quanto à extensão do regime de responsabilização financeira relativamente às entidades aí referidas

68

Também o artigo 57.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, refere que "sempre que os relatórios de verificação externa de contas ou de auditoria relativos às entidades referidas no artigo 2.º n.º 1 evidenciem factos constitutivos de responsabilidade financeira ...", permitindo, claramente, uma interpretação *a contrario sensu*, no sentido de que não são concebíveis factos constitutivos de responsabilidade financeira relativamente às entidades referidas no artigo 2.º n.º 2. Se não fosse esta a sua intenção, porque a distinção expressa na lei?

69

Além dos argumentos legais positivos, existem outros argumentos de ordem sistemática e histórica que fundamentam esta decisão.

70

Bastará analisar a generalidade da doutrina relativamente à legislação anterior (Sousa Franco, *op. cit.*; Franco do Carmo in "Contribuição para o Estudo da Responsabilidade Financeira" in Revista do Tribunal de Contas, n.º 23, Jan/Set, 1995, págs. 35 e ss.; José Tavares e Lídio de Magalhães in "Tribunal de Contas – Legislação Anotada", Almedina, Coimbra, 1990 – bem como o prefácio de Sousa Franco a essa obra, bem como a doutrina mais recente (Carlos Moreno, "Gestão e Controlo dos Dinheiros Públicos", 2.ª ed., UAL, 2000), e Monteiro Macedo, "Ilícitos Financeiros", VLSLIS, 2000), para compreender, que, tendo em consideração todos os pressupostos e requisitos para a verificação de responsabilidade financeira, tal, por definição, só poderá constituir-se precisamente nas entidades referidas no n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 98/97.

71

Só nessas circunstâncias se poderá falar de uma gestão pública de dinheiros públicos, elementos imprescindíveis para a aferição dessa responsabilidade. É por isso que **Franco do Carmo** (op. cit., págs. 194) refere que, a título de conclusões, que "a responsabilidade financeira supõe a violação de deveres jurídicos que recaem sobre quem guarda ou administra fundos públicos (...) por isso não se confina a funcionários ou agentes e pode atingir titulares de cargos políticos", mas nunca gestores privados, nomeadamente os membros do Conselho de Administração da FPS, de que o exponente faz parte.

72

Qualquer outra interpretação, que inclua o exponente no âmbito de aplicação de responsabilidade financeira é manifestamente contrária à lei, quer literalmente, quer em termos sistemáticos ou históricos.

73

Por outro lado, a generalidade da doutrina distingue, à face da anterior legislação a responsabilidade financeira (agora responsabilidade financeira reintegratória) das situações de multa (multas meramente contravencionais ou medidas compulsórias «astreicites», na terminologia de Sousa Franco, op. cit. pág. 486).

Porém, a Lei n.º 98/97, veio acabar com todas as dúvidas existentes nesta matéria constituindo a responsabilidade financeira sancionatória (artigo 65.º da Lei n.º 98/97, e necessariamente também o artigo 66.º, por inserção sistemática), como verdadeira responsabilidade financeira (Secção III do Capítulo V). O próprio artigo

Carlos Baptista Lobo
Mestre em Ciências Jurídico-Económicas
Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
Advogado-Estagiário

Th. L. 187

58.º, indica a multa como um processo de efectivação de responsabilidades financeiras (alínea d) do n.º 1).

74

Isto significa que as situações anteriormente corporizadas pela punição em simples multa, e que não constituíam responsabilidade financeira, eram susceptíveis de ser aplicadas a outros organismos que não as expressamente referidas no actual n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 98/87.

75

Porém, com a publicação da Lei n.º 98/97, a situação alterou-se significativamente. De facto, para haver aferição de responsabilidade financeira terá de haver uma norma habilitadora para se proceder a essa imputação. Ora, nem a Lei n.º 14/96, nem a Lei n.º 98/97, contêm essa norma habilitadora que estenda, em termos de imputação a responsabilidade financeira (reintegratória ou sancionatória) às entidades referidas no n.º 2 do artigo 2.º (se se entendesse que a FPS lá se encontra incluída, como alega o Tribunal de Contas).

76

Na realidade, em vez de se encontrar essa norma habilitadora que operacionalize a imputação, encontra-se unicamente uma norma que reafirma uma exclusão, precisamente, o n.º 1 do artigo 57.º da Lei n.º 98/97.

77

Somos, assim, obrigados a concluir que não existe norma que legitime a operacionalização de uma responsabilidade financeira reintegratória (por razões óbvias) ou sancionatória aos responsáveis das entidades referidas no n.º 2 do artigo 2.º. A referência a processo autónomo de multa efectuada no artigo 67.º não altera estas conclusões, pois em lado algum se refere que o processo autónomo de multa não consubstancia um caso de efectivação de responsabilidade financeira, estando antes incluído no Capítulo a essa matéria referente.

78

Se não adoptarmos esse entendimento, ou seja a impossibilidade de imputação de responsabilidade financeira sancionatória aos responsáveis das entidades referidas no n.º 2 do artigo 2.º, como é que se entenderá a limitação do n.º 1 do artigo 57.º?

79

Por outro lado, e como prova final bastará analisar os termos da alínea e) do artigo 5.º que estabelece a competência material essencial do Tribunal de Contas, que refere: "julgar a efectivação de responsabilidade financeiras das entidades referidas no n.º 1 do artigo 2.º (...), podendo condenar os responsáveis financeiros na reposição de verbas e aplicar multas e demais sanções financeiras previstas na lei".

De novo se verifica a limitação da habilitação do Tribunal de Contas para o aferimento de responsabilidade tributárias aos responsáveis das entidades referidas no n.º 1 do artigo 2.º, excluindo liminarmente as do n.º 2, e prevendo explicitamente a aplicação de multas simplesmente aos responsáveis das entidades primeiramente referidas.

80

Carlos Baptista Lobo
Mestre em Ciências Jurídico-Económicas
Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
Advogado-Estagiário

J. de L. 184

Tal não constitui mero descuido do legislador, antes assumindo uma vontade expressa, pois a alínea seguinte, a alínea f), refere já, explicitamente, as entidades enunciadas no n.º 2 do artigo 2.º.

81

Uma outra prova, como se todas já enunciadas não bastassem, poderá ser encontrada na quantificação dos limites da multa, indicando-se, quando os responsáveis não percebam vencimentos, a correspondente remuneração de um director-geral. De novo se encontra a lógica de aplicação limitada aos responsáveis dos organismos de natureza estritamente pública, pois não se encontra qualquer razoabilidade para a aferição do montante da multa tendo em consideração a remuneração de um Director-Geral para os responsáveis das entidades referidas no n.º 2 do artigo 2.º.

82

Peço exposto, as infracções referenciadas a pontos 23, 27 e 48 do relato, tipificadas a fls. 26, a título de infracções financeiras são insusceptíveis de verificação pelo Tribunal de Contas por falta de competência material.

CONCLUSÕES

Não poderá ser aferida qualquer responsabilidade financeira sancionatória relativamente ao exposto pois:

Carlos Baptista Lobo
Mestre em Ciências Jurídico-Económicas
Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
Advogado-Estagiário

Th 185

A) A FPS encontra-se fora do âmbito de competência do Tribunal de Contas dado que a extensão do âmbito subjectivo de jurisdição fundado na alínea g) do n.º 2 do artigo 2.º só se fundamenta quando não exista uma intermediação de um organismo público que efectue a transferência e tal é contemplado nos termos da própria Lei quando refere precisamente: transferências do Orçamento do Estado, de forma directa.

Se tal não for entendido,

B) O expoente é indicado como estando numa situação susceptível de configurar uma infracção financeira, por violação do artigo 48.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto). Ora, a configurar alguma violação nesta matéria, esta consubstanciar-se-ia na violação do artigo 46.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, que determina o âmbito da fiscalização prévia. Porém tal responsabilidade é-lhe inoponível pois o artigo 47.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, determina expressamente, que se excluem do âmbito de fiscalização prévia do Tribunal de Contas " os actos e contratos praticados ou celebrados pelas entidades do artigo 2.º n.º 2 e 3, (...) ". Pelo exposto, não se consegue conceber como se pode configurar uma responsabilização pela violação de uma obrigação à qual não se está sujeito.

C) Sendo o expoente indicado como estando numa situação susceptível de configurar uma infracção financeira, por violação do Decretos-Lei n.ºs 55/95, de 29 de Março e n.º 197/99, de 8 de Junho, bem como ao disposto na Lei 6/91, de 20 de Fevereiro e no Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro (alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto)

Carlos Baptista Lobo
Mestre em Ciências Jurídico-Económicas
Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
Advogado-Estagiário



186

(1) No que diz respeito à alegada violação da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, apontada no ponto 23 (a fls. 9) do relato da acção em referência, deverá ser referido que em lado algum se consubstancia qualquer referência a uma norma legal explícita, pelo que é impossível descortinar o entendimento do Tribunal de Contas quanto a esse aspecto, já que existe a mera indicação genérica de um diploma legal. Porém, e tendo em consideração a alegação efectuada, deverá ser referido que o regime de execução orçamental constante da Lei n.º 6/91 é genérico, no que diz respeito às despesas, sendo insusceptível de aplicação à situação concreta. Por outro lado, como a própria Lei n.º 6/91 refere no seu artigo 3.º, que regula o princípio da plenitude orçamental, ela simplesmente é aplicável aos Serviços da Administração Central do Estado, aos Fundos e Serviços Autónomos e à Segurança Social. Não sendo a FPS englobável em qualquer destas categorias, é óbvio que a sua aplicação é insustentável relativamente ao caso concreto. Por outro lado, se se pretender alegar a violação da Lei n.º 6/91 relativamente às transferências efectuadas dos organismos do Estado a favor da FPS, essa situação é completamente alheia ao exponente, pelo que inexiste qualquer possibilidade que fundamente uma eventual responsabilização.

(2) As mesmas considerações (ausência de indicação da norma violada e restantes) são susceptíveis de ser efectuadas relativamente à alegada violação do Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro.

(3) Também relativamente ao Decreto-Lei n.º 197/99, não existe uma concreção suficiente das disposições alegadamente violadas. Sendo a inclusão da FPS no âmbito de aplicação pessoal previsto no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 197/99 completamente desprovido de fundamento, deverá averiguar-se uma suposta inclusão no âmbito do artigo 3.º Decreto-Lei n.º 197/99. No entanto, essa extensão do âmbito de aplicação pessoal tem como limite de aplicação em

Carlos Baptista Lobo
Mestre em Ciências Jurídico-Económicas
Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
Advogado-Estagiário



187
~

termos legais o disposto no capítulo XIII do Decreto-Lei n.º 197/99, em especial, e tendo em consideração o caso concreto, o artigo 191.º. Porém, verificando com algum detalhe este artigo, verifica-se que os serviços contratados pela FPS em lado algum e de nenhuma forma se incluem no anexos V, VI e VII do Decreto-Lei n.º 197/99, pelo que, em consequência, fica inoperacional a extensão do âmbito de aplicação pessoal proposta pelo artigo 3.º. Em consequência, e pelo exposto, é inconcebível qualquer responsabilidade financeira decorrente dos preceitos referidos.

O mesmo raciocínio deverá ser efectuado no que diz respeito ao Decreto-Lei n.º 55/95, quando interpretado correctamente, tendo em consideração as Directivas citadas.

D) O exponente é indicado como estando numa situação susceptível de configurar uma infracção financeira, por violação da alínea o) do n.º 1 do artigo 51.º da Lei n.º 98/97 (alínea a) do n.º 1 do artigo 66.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto). Não seria minimamente lógico, e até mesmo razoável, que uma entidade que é submetida a uma duplo controlo – o seu Conselho de Fiscalização – e os organismos com os quais se relaciona, ter ainda que remeter as suas contas ao Tribunal de Contas, que, como já se disse, se baseia nesta matéria num princípio de selectividade. Não seria, igualmente, minimamente lógico que o controlo das transferências e dos seus resultados, que é o que aqui está realmente em causa fosse igualmente duplamente sindicado: em sede dos organismos que as efectuaram através dos protocolos e da própria FPS. De facto, é facilmente averigável pelo Tribunal de Contas a existência dessas transferências bem como os seus resultados, se analisar os dados que já tem ao seu dispor relativamente às entidades enunciadas no quadro 1 (cf. fls. 24), aos quais as contas da FPS foram remetidas. Essa é a razão pela qual a lei, na alínea g) do n.º 2 do artigo 2.º limita o âmbito de jurisdição do Tribunal, e consequentemente a obrigação de remessa de contas, ex vié alínea o) do n.º 1

Carlos Baptista Lobo
Mestre em Ciências Jurídico-Económicas
Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
Advogado-Exatário

TL 188

do artigo 51.º às entidades que recebam fundos provenientes do Orçamento do Estado, pois, nestas situações, as transferências directas do Orçamento do Estado para a entidade impossibilitam qualquer grau intermédio de controlo a ser efectuado junto do organismo público que operou a transferência, pois esse, como é óbvio, não existe.

Assim, e pelo exposto, além da inexistência de jurisdição do Tribunal de Contas sobre a FPS, do ponto de vista substantivo não existe qualquer fundamento para a aferição de qualquer responsabilidade financeira, quer na matéria de sujeição a visto prévio, na matéria de contratação pública, ou na matéria de prestação de contas.

Porém, se tal não for entendido,

E) Analisando, os termos do alínea e) do n.º 1 do artigo 5.º e do artigo 57.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, permite-se, claramente, uma interpretação a contrario sensu, no sentido de que não são concebíveis factos constitutivos de responsabilidade financeira relativamente às entidades referidas no artigo 2.º n.º 2. De facto, para haver aferição de responsabilidade financeira terá de haver uma norma habilitadora para se proceder a essa imputação. Ora, nem a Lei n.º 14/96, nem a Lei n.º 98/97, contêm essa norma habilitadora que estenda, em termos de imputação a responsabilidade financeira (reintegratória ou sancionatória) às entidades referidas no n.º 2 do artigo 2.º. Somos, assim, obrigados a concluir que não existe norma que legitime a operacionalização de uma responsabilidade financeira reintegratória ou sancionatória aos responsáveis das entidades referidas no n.º 2 do artigo 2.º.

Lisboa, 14 de Maio de 2001

Carlos Baptista Lobo
Mestre em Ciências Jurídico-Económicas
Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
Advogado-Estagiário

Z. Lobo 189

Junta: Procuração

O Advogado- Estagiário

Carlos Baptista Lobo

(Carlos Baptista Lobo)

Cédula Profissional n.º 14923

Thales 190

PROCURAÇÃO

José Alberto Borges, casado, portador do Bilhete de Identidade n.º 7438421, emitido em 19-06-98, pelo Arquivo de Identificação de Lisboa, e do número de identificação fiscal 189028742, residente na Rua Ernesto Silva, n.º 111, 1D – 1495-057 Algés, constitui seu bastante procurador o Mestre Carlos Batista Lobo, advogado estagiário, titular da Cédula Profissional n.º 14923, com escritório na Avenida Duque de Loulé, n.º 106, 8.º, em Lisboa, a quem confere os mais amplos poderes para o representar no processo referente à Acção de Controlo sobre a Fundação para a Prevenção e Segurança (Proc. N.º 05/01-AUDIT IV).

Lisboa, 11 de Maio de 2001

(José Alberto Borges)
(José Alberto Borges)

REGISTRO
17.MAI.01 12:55
LISBOA