



Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores



Relatório
N.º 3/2010 – FC/SRATC

**Auditoria ao cumprimento da obrigação
de remessa de contratos para visto
– Sector Público Empresarial
da Região Autónoma dos Açores (SPER)**

Data de aprovação – 26/02/2010

Processo n.º 09/101.02



ÍNDICE

ÍNDICE DE QUADROS	4
SIGLAS E ABREVIATURAS	4
SUMÁRIO	5

Capítulo I Plano global da auditoria

I.I. – Introdução

1. Enquadramento	6
2. Natureza e âmbito	6
2.1. <i>Natureza</i>	6
2.2. <i>Âmbito</i>	6
2.3. <i>Objectivo geral</i>	6
3. Contraditório	7
4. Condicionantes e limitações da acção	7

I.II. – Metodologia adoptada

5. Metodologia	8
5.1. <i>Aspectos gerais e planeamento</i>	8
5.2. <i>Estudo preliminar</i>	8
6. Fase de execução.	9
6.1. <i>Indicação geral dos contratos verificados</i>	9
6.2. <i>Objectivos operacionais</i>	10

Capítulo II Observações da auditoria

II.I. – Remessa dos contratos para visto

7. Administração dos Portos da Terceira e Graciosa (APTG), SA	11
7.1. <i>Delimitação da análise (trabalhos de campo)</i>	11
7.2. <i>Resultado das verificações</i>	11
7.3. <i>Contratos não submetidos a fiscalização prévia</i>	12
7.3.1. <i>Factos relevantes</i>	12
7.3.2. <i>Apreciação</i>	13
7.3.3. <i>Relevância da responsabilidade financeira sancionatória</i>	21



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Remessa de contratos para visto
— Sector Público Empresarial da Região Autónoma dos Açores (09/101.02)

8. Hospital do Divino Espírito Santo de Ponta Delgada, EPE	22
8.1. <i>Delimitação da análise (trabalhos de campo)</i>	22
8.2. <i>Resultado das verificações</i>	22
9. SATA, Gestão de Aeródromos, SA	24
9.1. <i>Delimitação da análise (trabalhos de campo)</i>	24
9.2. <i>Resultado das verificações</i>	24
9.3. <i>Contrato de aquisição de viatura de combate a incêndios</i>	25
9.3.1. <i>Factos relevantes</i>	25
9.3.2. <i>Apreciação</i>	26
9.3.3. <i>Relevação da responsabilidade financeira sancionatória</i>	27
10. SAUDAÇOR, Sociedade Gestora de Recursos e Equipamentos da Saúde dos Açores, SA	29
10.1. <i>Delimitação da análise (trabalhos de campo)</i>	29
10.2. <i>Resultado das verificações</i>	29

II.II. – Apreciação global

11. Avaliação do cumprimento da obrigação de remessa para visto	30
11.1. <i>Especificação dos contratos abrangidos</i>	30
11.2. <i>Balanço</i>	30

Capítulo III

Conclusões e recomendações

12. Conclusões	31
13. Recomendação	32
14. Decisão	33
Conta de emolumentos	34
Ficha técnica	35

ANEXOS

I Listagem dos contratos remetidos para visto (2006 – 2009)	36
II Contraditório	39
III Índice do processo	74



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Remessa de contratos para visto
— Sector Público Empresarial da Região Autónoma dos Açores (09/101.02)

Índice de quadros

Quadro I:	Contratos remetidos para visto no período	9
Quadro II:	Distribuição por empresas dos contratos remetidos para visto no período	9
Quadro III:	Contratos identificados na fase de execução	9
Quadro IV:	Distribuição por empresas dos contratos identificados na fase de execução	10
Quadro V:	APTG, SA — Contratos identificados nos trabalhos de campo	12
Quadro VI:	Contratos não remetidos a visto prévio pela APTG, SA	12
Quadro VII:	HDESPD, EPE — Contratos identificados nos trabalhos de campo	22
Quadro VIII:	SATA, Gestão de Aeródromos, SA — Contratos identificados nos trabalhos de campo	24
Quadro IX:	Fornecimento de viatura de combate a incêndios	25
Quadro X:	SAUDAÇOR, SA — Contrato identificado nos trabalhos de campo	29

Siglas e abreviaturas

APTG	— Administração dos Portos da Terceira e Graciosa, SA
Cfr.	— Confira
fl.	— folha
fls.	— folhas
HDESPD	— Hospital do Divino Espírito Santo de Ponta Delgada, EPE
LOPTC	— Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas*
p.	— página
PO	— Programa Operacional
pp.	— páginas
RAA	— Região Autónoma dos Açores
SATA	— SATA, Gestão de Aeródromos, SA
SAUDAÇOR	— SAUDAÇOR, Sociedade Gestora de Recursos e Equipamentos da Saúde dos Açores, SA
SRATC	— Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas

* Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto.



Sumário

Apresentação

A auditoria realizou-se em execução do programa de fiscalização da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas.

A acção incidiu sobre os contratos do Sector Público Empresarial da Região Autónoma dos Açores sujeitos ao visto prévio do Tribunal de Contas e teve como objectivo a verificação do cumprimento da obrigação da respectiva remessa para visto, abrangendo o horizonte temporal de 1 de Janeiro de 2008 a 31 de Março de 2009.

Para o efeito foram seleccionados os contratos celebrados por quatro empresas públicas regionais (Administração dos Portos da Terceira e Graciosa, SA, Hospital do Divino Espírito Santo de Ponta Delgada, EPE, SATA, Gestão de Aeródromos, SA, e SAUDAÇOR, Sociedade Gestora de Recursos e Equipamentos da Saúde dos Açores, SA).

Principais conclusões/observações

Identificaram-se 18 contratos sujeitos à obrigação de remessa para visto prévio do Tribunal de Contas.

Das quatro entidades auditadas, duas cumpriram sempre a obrigação de remessa para visto (Hospital do Divino Espírito Santo de Ponta Delgada, EPE, e SAUDAÇOR – Sociedade Gestora de Recursos e Equipamentos da Saúde dos Açores, SA).

A obrigação de remessa para visto, também observada, em geral, pela SATA – Gestão de Aeródromos, SA, não foi cumprida relativamente a um dos sete contratos da responsabilidade desta empresa.

A Administração dos Portos da Terceira e Graciosa (APTG), SA, não cumpriu a obrigação de remessa para visto relativamente aos quatro contratos da sua responsabilidade que foram verificados.

Recomendação

Foi formulada à SATA – Gestão de Aeródromos, SA, e à APTG, SA, a seguinte recomendação:

- Devem ser submetidos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas os contratos e minutas dos contratos, abrangidos pelas alíneas *b)* e *c)* do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC, sempre que estes tenham encargos suportados por transferência do Orçamento da Região Autónoma dos Açores.



Capítulo I

Plano global da auditoria

I.I. – Introdução

1. Enquadramento

A auditoria realizou-se em execução do Plano de Acção da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas¹.

2. Natureza e âmbito

2.1. Natureza

A acção, horizontal, tem a natureza de auditoria de legalidade e regularidade, orientada para a verificação do cumprimento da obrigação de remessa de contratos para fiscalização prévia.

2.2. Âmbito

A auditoria incidiu sobre os contratos sujeitos a visto no período compreendido entre 1 de Janeiro de 2008 e 31 de Março de 2009.

Foram abrangidos os contratos celebrados por quatro empresas públicas regionais, a saber, Administração dos Portos da Terceira e Graciosa (APTG), SA, Hospital do Divino Espírito Santo de Ponta Delgada, EPE, SATA, Gestão de Aeródromos, SA, e SAUDAÇOR, Sociedade Gestora de Recursos e Equipamentos da Saúde dos Açores, SA.

2.3. Objectivo geral

A auditoria tem como objectivo verificar se as entidades que integram o Sector Público Empresarial da Região Autónoma dos Açores remeteram para visto do Tribunal de Contas todos os contratos e minutas de contratos a que estavam obrigadas, no referido período, em conformidade com os artigos 5.º, n.º 1, alínea *c*), 46.º, n.º 1, alíneas *b*) e *c*), e 48.º da LOPTC.

¹ Cfr. Resolução do Tribunal de Contas n.º 2/2009-PG, da sessão de 17 de Dezembro de 2008, que aprova o programa anual de fiscalização prévia, concomitante e sucessiva da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, para o ano de 2009, publicada no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 9, de 14 de Janeiro de 2009, e no *Jornal Oficial da Região Autónoma dos Açores*, 2.ª série, n.º 1, de 2 de Janeiro de 2009.



3. Contraditório

Para efeitos de contraditório, em conformidade com o disposto no artigo 13.º da LOPTC, o anteprojecto do presente relatório foi remetido às entidades auditadas e aos responsáveis identificados nos pontos 7.3.3. e 9.3.3. do anteprojecto de relatório de auditoria².

Apresentaram resposta, por ordem de entrada, a SATA, Gestão de Aeródromos, SA³, e a Administração dos Portos da Terceira e Graciosa, SA⁴.

Responderam, também, os responsáveis: Manuel António Carvalho Cansado e José Manuel Flores Ribeiro Pinto, na altura, presidentes dos respectivos Conselhos de Administração.

As respostas e alegações constam, na íntegra, do *Anexo II*, nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 13.º da LOPTC⁵, e foram tidas em conta na elaboração do relatório.

Os comentários e transcrições considerados necessários foram inseridos nos pontos 7.3.2. *Apreciação* e 9.3.2. *Apreciação*.

4. Condicionantes e limitações da acção

Não se verificaram obstáculos ao normal desenvolvimento da acção, uma vez que a informação solicitada foi prestada com eficácia, revelando espírito de colaboração por parte das empresas auditadas.

² Ofícios n.ºs 96/2010-S.T. a 101/2010-S.T., todos de 19-01-2010.

³ Ofício com a referência SAI-SGA/2010/1, de 27/01/2010 (entrada n.º 281).

⁴ Correio electrónico de 01/02/2010 (n.º 314, de 02-02-2010). Na mensagem, Maria da Conceição da Silva Mendes Rodrigues, Presidente do Conselho de Administração da APTG, SA, informa que «*para efeitos de resposta em sede de audiência prévia (...) adere à resposta formulada (...) pelo Presidente do Conselho de Administração da APTG, SA, à data dos factos, Sr. Eng.º José Manuel Flores Ribeiro Pinto*» (cfr. Anexo II, p.75). Consequentemente, a apreciação à resposta deste responsável, feita no ponto 7.3.2, *infra*, é extensível à APTG, SA.

⁵ As alegações dos responsáveis têm a seguinte localização no processo documental: Manuel António Carvalho Cansado, Presidente do Conselho de Administração da SATA – Gestão de Aeródromos, SA, à data dos factos (fls. 1932 a 1934); José Manuel Flores Ribeiro Pinto, Presidente do Conselho de Administração da APTG, SA, à data dos factos (fls. 1937 a 1951).



I.II. – Metodologia adoptada

5. Metodologia

5.1. Aspectos gerais e planeamento

A auditoria compreendeu três fases: fase de planeamento, fase de execução e fase de avaliação e elaboração do relatório. Foram seguidas, em cada momento, as metodologias adoptadas no Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas, com as adaptações que se consideraram pertinentes, em função do tipo e natureza da auditoria.

A técnica de verificação utilizada na fase de execução da auditoria consistiu:

- ⇒ No exame integral dos documentos e registos contabilísticos, em suporte físico e electrónico, relativos à realização das despesas com aquisição de bens e serviços, empreitadas de obras públicas ou quaisquer outras aquisições patrimoniais, no período considerado;
- ⇒ No cruzamento da informação obtida na fase preliminar com os dados apurados nos trabalhos de campo;
- ⇒ Na realização de entrevistas.

5.2. Estudo preliminar

A análise preliminar visou:

- ⇒ Determinar, como base de referência, os contratos submetidos a visto pelas entidades que integram o Sector Público Empresarial da Região Autónoma dos Açores, previamente seleccionadas, no período de 01-01-2008 a 31-03-2009;
- ⇒ Obter informação das empresas a auditar sobre a execução orçamental das contas relevantes no âmbito da matéria abrangida pela auditoria, solicitando-se a indicação expressa dos contratos de valor superior a € 300.000,00, que tivessem celebrado naquele período, independentemente da sua designação, forma, tipo e natureza, com indicação do objecto, valor e co-contratante, bem como as contas-correntes dos fornecedores.

Nesta fase, o recurso à informação disponível na base de dados da fiscalização prévia, complementado pelo arquivo permanente das entidades do Sector Público Empresarial seleccionadas, permitiu o apuramento dos **contratos, em relação aos quais foi cumprida a obrigação de remessa para fiscalização prévia**, no período em causa.



Quadro I: Contratos remetidos para visto no período

N.º global de contratos	N.º por tipo			N.º de entidades abrangidas	Volume financeiro global
	Obras	Bens	Serviços		
14	5	6	3	4	€ 33.828.913,71

Por empresas, os contratos distribuem-se da seguinte forma:

Quadro II: Distribuição por empresas dos contratos remetidos para visto no período

Entidade	N.º de contratos submetidos a visto no período
Administração dos Portos da Terceira e Graciosa, SA	0
Hospital do Divino Espírito Santo de Ponta Delgada, EPE	7
SATA, Gestão de Aeródromos, SA	6
SAUDAÇOR, Sociedade Gestora de Recursos e Equipamentos da Saúde dos Açores, SA	1
	14

6. Fase de execução

6.1. Indicação geral dos contratos verificados

Aos contratos submetidos a visto prévio, no período entre 01-01-2008 e 30-03-2009, identificados na fase preliminar e na preparação do PGA⁶, acresceram quatro contratos, identificados na fase de execução⁷.

No total, foram examinados os seguintes contratos:

Quadro III: Contratos identificados na fase de execução

N.º global de contratos	N.º por tipo			N.º de entidades abrangidas	Volume financeiro global
	Obras	Bens	Serviços		
18	8	7	3	4	€ 40.480.531,98

Por empresas, os contratos verificados distribuíram-se da seguinte forma:

⁶ Cfr. Quadro I.

⁷ Nos Quadros V, VII, VIII e X especificam-se todos os contratos verificados.



Quadro IV: Distribuição por empresas dos contratos identificados na fase de execução

Empresas	N.º de contratos identificados
Administração dos Portos da Terceira e Graciosa, SA	4
Hospital do Divino Espírito Santo de Ponta Delgada, EPE	6
SATA, Gestão de Aeródromos, SA	7
SAUDAÇOR, Sociedade Gestora de Recursos e Equipamentos da Saúde dos Açores, SA	1
	18

Face aos objectivos da auditoria (*vd.* ponto 3., *supra*), registaram-se os contratos identificados a partir dos elementos contabilísticos, incluindo contratos anteriores a 2008, com movimentos nos registos contabilísticos deste ano, desde que abrangidos no período de Setembro de 2006 (entrada em vigor da obrigação de remessa dos contratos para visto para as entidades do Sector Público Empresarial) a 31 de Março de 2009⁸ e no âmbito da fiscalização prévia, em função da sua natureza e valor⁹.

6.2. Objectivos operacionais

No plano operacional, os objectivos traduziram-se na análise:

- a) dos documentos obtidos na fase preliminar, em conformidade com o respectivo pedido¹⁰;
- b) dos documentos disponibilizados durante os trabalhos de campo, relativos ao registo das operações contabilísticas de execução das contas sobre as quais incidiu o pedido de informação preliminar.

⁸ Com o desenvolvimento da acção, revelou-se necessário, com especial acuidade para a realização dos trabalhos de campo, analisar os dados relativos a contratos de anos anteriores a 2008, mas com evidenciações contabilísticas em 2008 e 2009. Estabeleceu-se como relevante, para a análise documental, o período entre Setembro de 2006 e Março de 2009, tendo em conta que as entidades do Sector Público Empresarial ficaram abrangidas pela obrigação de remessa para visto, a partir da entrada em vigor da Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, que alterou a alínea *c*) do artigo 5.º da LOPTC. Consequentemente, procederam-se aos necessários ajustamentos quanto ao universo contratual examinado.

⁹ *Cfr.* alíneas *b*) e *c*) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC.

¹⁰ Mencionados no ponto 5.2., *supra*.



Capítulo II

Observações da auditoria

II.I. – Remessa dos contratos para visto

7. Administração dos Portos da Terceira e Graciosa (APTG), SA

7.1. Delimitação da análise (trabalhos de campo)

Nos trabalhos de campo, que decorreram nos dias 9 e 10 de Julho¹¹, a análise incidiu sobre o universo total dos documentos, ordenados por exercícios anuais¹², relativos ao registo das operações contabilísticas de execução dos orçamentos de exploração e de investimentos, das contas:

- ⇒ 22 «Fornecedores» (221 «Fornecedores, c/c»; 228 «Fornecedores - Facturas em recepção e conferência»);
- ⇒ 42 «Imobilizações corpóreas»;
- ⇒ 44 «Imobilizações em curso»;
- ⇒ 62 «Fornecimentos e serviços externos» (62232 «Conservação e reparação»; 62236 «Trabalhos especializados»).

O exame destes documentos foi precedido da confirmação do seu enquadramento contabilístico nos respectivos balancetes analíticos¹³, respeitantes ao ano de 2008 e ao primeiro trimestre de 2009.

A informação resultante da análise aos documentos de despesa — identificação de todos os contratos celebrados pela APTG, no período — foi validada mediante cruzamento com os valores dos extractos das contas-correntes dos respectivos fornecedores¹⁴.

7.2. Resultado das verificações

Nos trabalhos de campo foram identificados os seguintes contratos:

¹¹ Na sede da APTG, SA, na Praia da Vitória.

¹² 2008 e primeiro trimestre de 2009.

¹³ Cfr. fls. 9 a 85 do processo.

¹⁴ Cfr. fls. 86 a 481 do processo.



Quadro V: APTG, SA — Contratos identificados nos trabalhos de campo

Unid.: euro

	Tipo de contrato	Objecto	Valor
	Empreitada de obras públicas	Execução da pavimentação, infra-estrutura e assinalamento marítimo no sector de pescas do Porto da Praia da Ilha Graciosa	470.458,11
	Empreitada de obras públicas	Ampliação do Cais Comercial do Porto da Praia na Ilha Graciosa	3.899.607,55
	Aquisição de bens	Aquisição de fracções autónomas em propriedade horizontal (Bloco Habitacional do Vale Farto)	464.056,41
	Aquisição de bens	Fornecimento de duas embarcações destinadas ao serviço de pilotagem nos portos sob jurisdição da APTG, SA	1.430.000,00

Sucede que **nenhum destes contratos foi remetido para visto** prévio¹⁵, razão que justifica a análise seguinte.

7.3. Contratos não submetidos a fiscalização prévia

7.3.1. Factos relevantes:

São estes os elementos contratuais relevantes:

Quadro VI: Contratos não remetidos a visto prévio pela APTG, SA

N.º de ordem:	1
Contrato	Empreitada de execução da pavimentação, infra-estruturas e assinalamento marítimo no sector de pescas do Porto da Praia da Ilha Graciosa
Valor	€ 470.458,11
Data	12-09-2007
Efeitos	15-01-2008
Financiamento	15% (verba inscrita no Plano de Investimentos a suportar pela RAA) e 85% Fundos comunitários (PROCONVERGÊNCIA)

¹⁵ Cfr. Quadro II, ponto 5.2., supra, e Anexo I.



N.º de ordem:	2
Contrato	Empreitada de ampliação do Cais Comercial do Porto da Praia na Ilha Graciosa
Valor	€ 3.899.607,55
Data	21-12-2007
Efeitos	15-01-2008
Financiamento	15% (verba inscrita no Plano de Investimentos a suportar pela RAA) e 85% Fundos comunitários (PROCONVERGÊNCIA)

N.º de ordem:	3
Contrato	Aquisição de fracções autónomas em propriedade horizontal (Bloco Habitacional do Vale Farto)
Valor	€ 464.056,41
Data	14-07-2008
Efeitos	14-07-2008 ¹⁶
Financiamento	100% RAA – Secretaria Regional da Economia (Protocolo de Cooperação, assinado em 30-11-2001)

N.º de ordem:	4
Contrato	Fornecimento de duas embarcações destinadas ao serviço de pilotagem nos portos sob jurisdição da APTG, SA
Valor	€ 1.430.000,00
Data	15-01-2009
Efeitos	15-01-2009
Financiamento	15% (verba inscrita no Plano de Investimentos a suportar pela RAA) e 85% Fundos comunitários (PROCONVERGÊNCIA)

7.3.2. Apreciação

Relativamente aos contratos especificados no *Quadro VI*, constata-se que:

- Em função do objecto qualificam-se como: *i*) empreitada de obras públicas (dois contratos - n.ºs de ordem 1 e 2); *ii*) aquisição de bens (dois contratos - sendo o contrato com o n.º de ordem 3, relativo à aquisição de imóveis, e o n.º de ordem 4, relativo à construção e fornecimento de duas embarcações);
- Face ao seu valor, verifica-se que, em qualquer dos casos, estava acima do valor do limiar de remessa para visto (fixado em € 333.610,00, para 2008, e € 350.000,00, para 2009);

¹⁶ A escritura foi precedida de contrato-promessa de compra e venda celebrado em 24-04-2008, no qual foi entregue a título de sinal a quantia de € 139.216,92.



- c) Foram reduzidos a escrito, por força da lei¹⁷;
- d) Produziram efeitos em 2008 (contratos com os n.ºs de ordem 1, 2 e 3) e em 2009 (contrato com o n.º de ordem 4);
- e) São financiados, em parte, pela RAA¹⁸;
- f) Em 10-07-2009, data dos trabalhos de campo, estavam executados ou em execução;
- g) Em conformidade com as respectivas cláusulas contratuais e documentação complementar começaram a produzir efeitos nas datas assinaladas no *Quadro VI*, pelo que a obrigação de remessa para visto devia ter sido cumprida até: *i*) 14-02-2008, para os n.ºs de ordem 1 e 2; *ii*) data anterior a 14-07-2008¹⁹, para o n.º de ordem 3; *iii*) 12-02-2009, para o n.º de ordem 4²⁰.

Dos factos acima descritos, resulta que **os contratos** identificados no *Quadro VI* **deveriam ter sido remetidos para fiscalização prévia**, o que não se verificou²¹.

A responsabilidade recai sobre José Manuel Flores Ribeiro Pinto, Presidente do Conselho de Administração da APTG, SA, à data dos factos, na qualidade de titular do órgão ao qual, salvo delegação, cabe a obrigação de enviar os processos para fiscalização prévia, por força do disposto no n.º 4 do artigo 81.º da LOPTC.

Na sua resposta, em **contraditório**, o responsável alegou, essencialmente, que²²:

¹⁷ Cfr. artigo 59.º, n.º 1, alínea *a*), *a contrario*, do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, aplicável por força do artigo 4.º, n.º 1, do mesmo DL n.º 197/99, de 8 de Junho, quanto aos contratos com os n.ºs de ordem 1, 2 e 3 (acrescido do artigo 875.º, do Código Civil, relativamente ao contrato com o n.º de ordem 3), e artigos 94.º e 95.º do Código dos Contratos Públicos, quanto ao contrato com o n.º de ordem 4.

¹⁸ No caso do contrato para o fornecimento de duas embarcações (n.º de ordem 4), à data dos trabalhos de campo (Julho de 2009), não tinha sido concretizado qualquer financiamento por verbas da RAA. No entanto, na descrição das fontes de financiamento do quadro dos investimentos a realizar em 2009, de acordo com o respectivo Plano, está inscrita a verba de € 214.500,00, a suportar pelo orçamento da RAA, relativa à parte da despesa contratual não financiada por fundos comunitários (15% - *cfr.* a fl. 1570).

¹⁹ Neste caso o que deveria ter sido remetido a fiscalização prévia era a minuta da escritura de compra e venda uma vez que estava prevista a satisfação de encargos no acto da sua celebração (*cfr.* artigo 46.º, n.º 1, alínea *c*), da LOPTC). Por seu turno, o contrato-promessa de compra e venda não está sujeito a fiscalização prévia por o valor do sinal ser inferior ao do limiar de sujeição a visto.

²⁰ Cfr. n.º 2 do artigo 81.º da LOPTC e processo: n.º de ordem 1, fls. 1485 a 1491; n.º de ordem 2, fls. 1493 a 1499; n.º de ordem 3, fls. 1501 a 1506; n.º de ordem 4, fls. 1508 a 1538.

²¹ Cfr. artigos 5.º, n.º 1, alínea *c*), 46.º, n.º 1, alíneas *b*) e *c*), e 48.º da LOPTC, artigo 121.º, n.º 1, da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro, e n.º 1.º da Portaria n.º 30-A/2008, de 10 de Janeiro (que, para 2008, fixou em € 333,61, o valor do índice 100 da escala salarial das carreiras de regime geral e de regime especial da função pública). *Vd.*, ainda, o n.º 1 do artigo 159.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro, quanto ao limiar da obrigação de remessa para visto em 2009 (€ 350.000,00).

²² No excerto que segue, optou-se por não transcrever o teor das notas de rodapé. No *Anexo II*, pp. 41 a 68, para onde se remete, a resposta está transcrita na íntegra.



I

Da concreta ausência de fiscalização prévia nas situações contratuais apreciadas pela Auditoria do Tribunal de Contas

(...)

9. Salvaguardado o devido respeito ao entendimento preconizado pela Auditoria/TC, a nossa resposta vai em sentido diverso, porquanto aqueles contratos, como infra se demonstrará, não se encontravam sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.
10. Sempre salvaguardado o devido respeito, acentua-se, não é juridicamente correcto, como o faz a Auditoria, pretender consagrar como regra geral, a submissão a *visto prévio* do Tribunal de Contas dos contratos celebrados pelas empresas públicas (ainda que com encargos suportados por transferência do orçamento da entidade que as criou) quando o legislador consagra tal submissão, precisamente, como excepção – conforme infra melhor se demonstrará.

(...)

12. Não significa isso, de modo nenhum, que as *empresas públicas* se encontram, em todos os casos e situações, *fora da previsão legal do visto prévio* do Tribunal de Contas, porquanto, observados determinados condicionalismos legais, também haverão de submeter-se ao *crivo prévio* do Tribunal de Contas, designadamente sempre que se revele estarem preenchidos os pressupostos da (excepção) parte final da supra identificada alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º da LOPTC.
13. Porém, voltamos a acentuar, aquele específico normativo (alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º da LOPTC) possui uma natureza *excepcional* em relação ao *regime regra*, regime este que, por regra, (passe a expressão pleonástica), subtrai à fiscalização prévia do Tribunal de Contas a generalidade dos actos e contratos das *entidades empresariais*.

(...)

16. De uma nula fiscalização/jurisdição do Tribunal de Contas sobre as entidades empresariais desde a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de Abril, que, no seu artigo 29.º determinava que “*as contas das empresas públicas não são submetidas a julgamento do Tribunal de Contas*”, até à *versão actual* da LOPTC, na redacção das Leis n.º 48/2006, de 29 de Agosto, e n.º 35/2007, de 13 de Agosto, passando pela Lei n.º 14/96, de 20 de Abril, acentuou-se progressivamente o domínio de intervenção fiscalizadora do Tribunal de Contas sobre as empresas públicas e entidades empresariais, mas inverteu-se, também progressivamente, o controlo dito a priori, pelas razões acima sumariadas.

(...)

18. Como se procura evidenciar, face à cláusula identificada com a *alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º da LOPTC*, haverá sempre que avaliar se, em função das circunstâncias de cada situação em concreto, as mesmas determinam ou não a submissão de um instrumento contratual ao *visto prévio* do Tribunal de Contas, porquanto, independentemente da natureza empresarial da entidade que pratica um determinado acto ou celebra certo contrato, nunca poderá resultar a declarada intenção de subtracção de actos e contratos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

(...)



20. O que nos leva, inexoravelmente, a dissecar se, na lógica legal de operacionalidade, funcionamento e concreta actividade da(s) empresa(s) – neste caso, da APTG, SA – no modo com a(s) mesma(s) se estrutura(m) e em função dos fins por si concretamente prosseguidos, é ou não *congruente* a preconizada ausência de fiscalização prévia com o regime jurídico “global” de cada entidade ou de certa sua dimensão.
21. Ou seja, não basta, como princípio, afirmar a regra da subtracção ao visto prévio; haverá que, concomitantemente, efectuar um esforço de verificação casuística, destinado a apreender se, *in casu*, se encontram ou não preenchidos os condicionalismos reportados na **alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º da LOPTC** de modo a que se pudesse então extrair a conclusão de que, daí, teria resultado a sua *subtracção à fiscalização* (parte final da alínea c) do artigo 5.º da LOPTC).
22. Para tanto, nas situações contratuais ora concretamente em causa - não tendo os instrumentos contratuais sido remetidos pela APTG, SA ao visto prévio do tribunal – haveria sempre que apreender se, em função do concreto regime jurídico “global” a que a APTG, SA, se subsume, enquanto entidade empresarial, os mesmos instrumentos contratuais estariam ou não subtraídos ao visto legal nas situações (na *ambiência contratual*, se quisermos) concretamente em causa.
- (...)
28. Uma vez mais, acentua-se a vertente do controlo efectivo *da gestão*, em detrimento da *do controlo prévio* dos actos e contratos.
- (...)
39. Em conformidade com todo aquele enquadramento jurídico – e retornando aos contratos acima referidos e concretamente não remetidos a Visto, verifica-se que todos eles (a *Execução da Pavimentação, Infraestruturas e assinalamento marítimo no sector de pescas do Porto da Praia da Ilha Graciosa*; a *Ampliação do Cais Comercial do Porto da Praia da Ilha Graciosa*; a *Aquisição de fracções autónomas em propriedade horizontal (Bloco Habitacional do Vale Farto)*; e o *Fornecimento de duas embarcações destinadas ao serviço de pilotagem nos portos sob a jurisdição da APTG, SA*) decorrem e entroncam no âmbito específico de atribuições e competências legais da APTG, SA, tendo sido, precisamente para os efeitos que ora nos motivam, efectuados/celebrados/adjudicados em concretização directa de incumbências específicas da própria APTG, SA, e não para que, *através* da APTG, SA, pudesse vislumbrar-se qualquer forma de *fuga* da Administração Regional ao controlo prévio contratual do Tribunal de Contas.
40. Trata-se de relações contratuais que relevam exclusivamente (começam e terminam) das actividades directamente relacionadas com os fins e competências próprias da APTG, SA, ou seja de modo nenhum se podendo legitimar que se conclua *que não foram a Visto para, de algum modo* – que se não descortina qual – *se subtraírem ao crivo da fiscalização prévia* (parte final da mencionada alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º da LOPTC).
41. Inexiste, em concreto, qualquer manipulação *da personalidade colectiva, ou dito de outra forma, um caso onde a interposição de um ente instrumental (por exemplo, uma empresa pública) constitua única e exclusivamente um expediente que sem qualquer justificação válida exclui do âmbito do controlo do Tribunal de Contas em sede de fiscalização preventiva um acto ou contrato gerador de despesa.*

(...)



44. Reforça-se, por outro lado, o entendimento de que a submissão ao Visto prévio do Tribunal de Contas dos actos e contratos das empresas públicas (o mesmo, *mutatis mutandis*, para qualquer entidade empresarial pública) possui uma natureza absolutamente excepcional e que, por excepcional que é, deve ser sempre aferida, validada, caso a caso.

(...)

Em conformidade com todo o supra exposto, estamos, pois, em condições de **CONCLUIR** que:

- A) Dada a *natureza jurídica da APTG, SA* (...), o legislador entendeu dever a mesma, como empresa pública regional, ficar abrangida por regime jurídico de controlo financeiro do Tribunal de Contas não totalmente idêntico ao estabelecido para a generalidade das entidades e organismos que integram a Administração Pública directa (em *sentido estrito*).
- B) Observados, porém, determinados condicionalismos legais, também a APTG, SA, haverá de submeter-se ao crivo prévio do Tribunal de Contas, designadamente sempre que se revele estarem preenchidos os pressupostos contidos na alínea c) do n.º1 do artigo 5.º da LOPTC.
- C) Aquele específico normativo (alínea c) do n.º1 do artigo 5.º da LOPTC) possui, todavia, uma natureza *excepcional* em relação ao *regime regra*, regime este que consagra a *subtracção à fiscalização prévia do Tribunal de Contas a generalidade dos actos e contratos da APTG, SA*, como, de resto, em relação à generalidade das empresas públicas ou das entidades públicas empresariais.
- D) Para avaliar se tem ou não aplicação a um caso concreto a cláusula identificada com a **alínea c) do n.º1 do artigo 5.º da LOPTC**, o intérprete aplicador do direito terá sempre de aferir se, em função das circunstâncias de cada situação em concreto, as mesmas determinam ou não a submissão de um instrumento contratual ao visto prévio do Tribunal de Contas, porquanto, independentemente da natureza empresarial da entidade que pratica um determinado acto ou celebra certo contrato, nunca poderá resultar a declarada intenção de *subtracção dos actos e contratos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas*.

(...)

- F) Quer a natureza jurídica da própria APTG, SA, quer, em concreto, as situações contratuais apreciadas pela Auditoria do Tribunal de Contas no Anteprojecto de relatório a que ora se responde, permitem alicerçar o entendimento de que se verifica, concretamente (estão reunidos todos os pressupostos jurídicos de) tal lógica legal de operacionalidade, funcionamento e concreta actividade da APTG, SA, nomeadamente atendendo ao modo como esta se estrutura e em função dos fins por si concretamente prosseguidos, *v.g.* naquelas mesmas situações contratuais.
- G) Pelo que se nos afigura congruente a preconizada ausência de *fiscalização prévia* com o regime jurídico “global” que norteia as atribuições e competências da APTG, SA, validando-se, assim, *in casu*, as premissas da jurisprudência consagrada do Tribunal Constitucional.

II

Da responsabilidade financeira

Sem embargo de todo o acima exposto, sempre se dirá, à cautela, sem conceder, o seguinte:

1. O signatário, de boa fé, na qualidade de Presidente do Conselho de Administração da APTG, SA, à data dos factos relatados na Auditoria, encontrava-se sempre – e até aqui permaneceu – plenamente convencido de que a APTG, SA, estava fora do âmbito da jurisdição do Tribu-



nal de Contas em matéria de *visto prévio* dos contratos decorrentes das atribuições e competências da mesma APTG, SA.

2. Para tanto, contribuíram os seguintes factos:

- a) O signatário foi Director do Porto e Administrador Delegado da Junta Autónoma do Porto de Angra do Heroísmo (JAPAH) desde 1 de Janeiro de 1990 até à extinção daquele organismo em Agosto de 2003;
- b) Durante o referido período, a JAPAH realizou as empreitadas e aquisições de bens seguintes:
 - b.1) Construção do Edifício Sede da JAPAH no Porto da Praia da Vitória;
 - b.2) Construção da Marina de Angra;
 - b.3) Construção do Emissário Submarino de Angra;
 - b.4) Construção dos Edifícios de Apoio à Marina e Arranjos Exteriores;
 - b.5) Reabilitação do Molhe do Porto da Praia da Graciosa;
 - b.6) Reconstrução do Edifício do Porto das Pipas e Arranjos Exteriores;
 - b.7) Escarpas da Baía de Angra;
 - b.8) 2 Gruas Portuárias para os Portos da Praia da Vitória e Ponta Delgada;
 - b.9) 2 Rebocadores para a Junta Autónoma do Porto da Horta e JAPAH.
- c) Todos aqueles procedimentos de contratação – e respectivos contratos adicionais – foram sempre previamente submetidos ao visto do Tribunal de Contas, não tendo, nunca, merecido qualquer censura;
- d) Inclusivamente, no caso do antepenúltimo procedimento acima apontado, cujo contrato se encontrava em sede de apreciação pelo Tribunal de Contas quando ocorreu a extinção da JAPAH e sua transformação em Sociedade Anónima (APTG, SA), foi o mesmo devolvido pelo Tribunal à APTG, SA, com a explicação de já não carecer do visto legal, precisamente em função da nova natureza jurídica da entidade adjudicante (cfr. doc.1, que se junta);
- e) Também, na altura, o signatário intentou esclarecimentos junto do Tribunal sobre, precisamente, a questão da submissão ou não a visto, já por referência à redacção da LOPTC alterada em 2006, logrando obter do Tribunal de Contas a resposta que ora se junta sob o **doc.2**, e que remetia para a mencionada alínea c) do n.º 1 do art. 5.º da mesma lei;
- f) Na decorrência dos mencionados docs. 1 e 2, juntos, o signatário alicerçou a convicção de que a APTG, SA, em função da sua natureza, não mais teria de remeter instrumentos contratuais ao visto prévio do Tribunal de Contas, apesar do Tribunal não perder jurisdição, naturalmente, nos termos da lei, para realizar auditorias.



A questão essencial, que fundamenta as situações de responsabilidade financeira indiciadas, respeita à delimitação do âmbito da fiscalização prévia do Tribunal de Contas, razão pela qual se revela útil transcrever, à margem, as disposições legais de base sobre a matéria que constam da LOPTC²³.

Assim, para que um contrato esteja sujeito a visto prévio, é necessário que, cumulativamente:

- Se trate de contrato de obras públicas, aquisição de bens e serviços, ou outra aquisição patrimonial que implique despesa nos termos do artigo 48.º;
- Tenha de ser reduzido a escrito por força da lei;
- A entidade adjudicante seja uma das referidas no n.º 1 do artigo 2.º, ou, não o sendo, seja uma entidade:
 - a) de qualquer natureza;
 - b) criada pelo Estado ou por **quaisquer outras entidades públicas**, para desempenhar funções administrativas originariamente a cargo da Administração Pública.
- O contrato origine encargos suportados por transferência do orçamento da entidade pública que criou a entidade adjudicante em apreço;
- Em resultado de tal circunstância (criação desta entidade) o contrato deixasse de estar sujeito a fiscalização prévia.

Tendo presente a factualidade que sustentou as observações e conclusões formuladas (*cf.* ponto 7.3.1, *supra*), **resulta, com clareza**, a verificação destes pressupostos relativamente à APTG, SA.

Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto,
com a redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto

Artigo 5.º

Competência material essencial

- 1 – Compete, em especial, ao Tribunal de Contas:
- a)
 - b)
 - c) 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 2.º e os das entidades de qualquer natureza criadas pelo Estado ou por quaisquer outras entidades públicas, para desempenhar funções administrativas originariamente a cargo da Administração Pública, com encargos suportados por transferência do orçamento da entidade que as criou, sempre que daí resulte a subtracção de actos e contratos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

(...)

Artigo 46.º

Incidência da fiscalização prévia

- 1 – Estão sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º:
- a).....
 - b) Os contratos de obras públicas, aquisição de bens e serviços, bem como outras aquisições patrimoniais que impliquem despesa nos termos do artigo 48.º, quando reduzidos a escrito por força da lei;
 - c) As minutas dos contratos de valor igual ou superior ao fixado nas leis do Orçamento nos termos do artigo 48.º, cujos encargos, ou parte deles, tenham de ser satisfeitos no acto da sua celebração.

²³ Doravante citadas, no presente ponto, sem qualquer outra referência.



Efectivamente, não estando em causa nem tendo sido questionado o enquadramento dos contratos no âmbito da alínea *b*) do artigo 46.º, certo é que: *i*) a APTG, SA, foi criada por uma entidade pública²⁴; *ii*) desempenha funções administrativas que estavam a cargo de um organismo da administração pública (Junta Autónoma do Porto de Angra do Heroísmo), cujos contratos estavam sujeitos a visto prévio; *iii*) os contratos em causa têm encargos suportados por transferência do orçamento da entidade pública que a criou; *iv*) a criação da APTG, SA, teria como efeito a subtracção desses contratos à fiscalização prévia (efeito que foi travado pelo disposto na parte final da alínea *c*) do n.º 1 do artigo 5.º da LOPTC).

As situações concretas verificadas enquadram-se num contexto em que estão preenchidos os pressupostos da parte final da alínea *c*) do n.º 1 do artigo 5.º da LOPTC.

De resto, tal regime não é incompatível com a agilização, flexibilidade de gestão e elevado grau de autonomia, normalmente associados à lógica empresarial e correlativa opção pública pela criação de entidades segundo o modelo de *sociedade anónima de capitais públicos*.

Em primeiro lugar, os factores de flexibilização e autonomia de uma entidade, seja ela qual for, não se confinam à questão do visto prévio. Abrangem também, a título exemplificativo, outros aspectos com significativa relevância prática, tais como a estrutura e funcionamento dos órgãos sociais e o modo de financiamento da sua actividade.

Em segundo lugar, mas não menos importante, no caso de entidades como a APTG, SA, as restrições de autonomia relacionadas com o visto prévio verificam-se apenas relativamente a contratos que sejam financiados por transferências do orçamento da entidade pública que as instituiu.

Ou seja, as entidades criadas são livres de efectuar qualquer contrato no âmbito do seu objecto social, sem terem de o submeter a visto prévio, desde que este não traga encargos para a entidade pública que as criou, situação cujo impacto depende das possibilidades de obtenção de recursos próprios, meios económicos e de financiamento das suas actividades.

Em síntese, se um contrato estava sujeito a visto por dele resultarem encargos por conta do orçamento de uma entidade sujeita a visto, não faz sentido que deixe de se submeter a visto só porque, mantendo-se os encargos para esse mesmo orçamento, o contrato é celebrado por outra entidade.

Sendo o mesmo património financeiro público que é onerado pelos encargos contratuais, verificam-se, de igual modo, as razões justificativas da necessidade do visto prévio relativamente à assunção desses encargos.

Deste modo, decorre da LOPTC a seguinte relação entre fiscalização prévia e dependência dos orçamentos públicos:

²⁴ Pela **Região Autónoma dos Açores**, através do Decreto Legislativo Regional n.º 30/2003/A, de 27 de Junho, que instituiu o sistema portuário regional, do qual faz parte a APTG, SA, como entidade e administração portuária, que sucedeu à Junta Autónoma do Porto de Angra do Heroísmo (*cf.* artigos 1.º, 8.º e 9.º).



- a) As entidades do n.º 1 do artigo 2.º, as quais integram o núcleo essencial responsável pela função administrativa e pela satisfação das necessidades colectivas, **estão todas sujeitas à fiscalização prévia do Tribunal de Contas;**
- b) As entidades de qualquer natureza, referidas na alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º, que celebrem contratos **com encargos suportados por transferência do orçamento da entidade pública que as criou**, estão sujeitas à fiscalização prévia, exclusivamente quanto a estes contratos;
- c) As entidades de qualquer natureza, referidas na alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º, que celebrem contratos **sem encargos suportados por transferência dos orçamentos da entidade pública que as criou**, não estão sujeitas à fiscalização prévia quanto a quaisquer contratos.

7.3.3. Relevação da responsabilidade financeira sancionatória

Decorre do exposto, o incumprimento do artigo 46.º, n.º 1, alíneas b) e c), da LOPTC, susceptível de originar responsabilidade financeira sancionatória, conforme disposto no artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e h), da mesma lei.

Conforme se referiu (ponto 7.3.2.) a responsabilidade recai sobre José Manuel Flores Ribeiro Pinto, Presidente do Conselho de Administração da APTG, SA, à data dos factos.

No entanto, atendendo a que:

- a) Não há recomendações anteriores sobre esta mesma matéria e é a primeira vez que se efectua um juízo de censura sobre tal prática;
- b) Não há conhecimento da existência de danos ou prejuízos para o contratante público;
- c) Ficou demonstrado que, em momento anterior, noutras circunstâncias, o responsável sempre remeteu para visto prévio os contratos sob o seu domínio de responsabilidade;
- d) Mostra-se suficientemente evidenciado não haver dolo por parte do responsável;
- e) Na óptica do controlo financeiro, interessa sobretudo o cumprimento da obrigação de remessa para visto dos futuros contratos;
- f) Para tanto, bastará recomendar a tomada de medidas necessárias e adequadas, as quais terão o acompanhamento que o Tribunal dispensa à verificação do acatamento das suas recomendações.

Com estes fundamentos, o Tribunal, ao abrigo do disposto no artigo 65.º, n.º 8, da LOPTC, desde já **declara relevada a responsabilidade por estas infracções.**



8. Hospital do Divino Espírito Santo de Ponta Delgada, EPE

8.1. Delimitação da análise (trabalhos de campo)

Os trabalhos de campo decorreram nos dias 11, 12 e 13 de Maio²⁵.

Também neste caso, a análise incidiu sobre o universo total dos documentos, ordenados por exercícios anuais²⁶, relativos ao registo das operações contabilísticas de execução dos orçamentos de exploração e de investimentos, das contas:

- ⇒ 22 Fornecedores (221 «Fornecedores, c/c»; 228 «Fornecedores - Facturas em recepção e conferência»);
- ⇒ 42 «Imobilizações corpóreas»;
- ⇒ 44 «Imobilizações em curso»;
- ⇒ 62 «Fornecimentos e serviços externos» (todas as sub contas).

O exame destes documentos foi precedido da confirmação do seu enquadramento contabilístico no respectivo Balancete do Razão Geral²⁷, relativo ao período relevante para a auditoria.

A informação resultante da análise aos documentos de despesa — identificação de todos os contratos celebrados pelo HDESPD, EPE, no período — foi validada mediante cruzamento com os valores dos extractos de conta dos respectivos fornecedores²⁸, os quais foram também examinados com o objectivo de verificar a eventual existência de valores que não se enquadrassem nos contratos identificados, eventualidade que não se verificou.

8.2. Resultado das verificações

Nos trabalhos de campo foram identificados os seguintes contratos:

Quadro VII: HDESPD, EPE — Contratos identificados nos trabalhos de campo

Tipo de contrato	Objecto	Valor (€)
Aquisição de bens	Aquisição de câmara hiperbárica	470.000,00
Aquisição de bens	Aquisição de material de consumo clínico - material para angioplastia	732.151,50

²⁵ No edifício sede do HDESPD, EPE, em Ponta Delgada.

²⁶ 2008 e primeiro trimestre de 2009.

²⁷ Cfr. fls. 492 a 499 do processo.

²⁸ Cfr. fls. 500 a 816 do processo. Face à dimensão do universo, foram seleccionados, para validação da análise, os extractos de fornecedores com movimentos de valor superior a € 20.000,00.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Remessa de contratos para visto
— Sector Público Empresarial da Região Autónoma dos Açores (09/101.02)

	Tipo de contrato	Objecto	Valor (€)
	Aquisição de bens	Aquisição de material de consumo clínico - material para angioplastia	443.762,85
	Aquisição de serviços	Exploração da lavandaria do HDES, EPE, para lavar, tratar e engomar roupa suja gerada no HDES, EPE, no Centro de Saúde de Ponta Delgada, no Centro de Saúde da Ribeira Grande e no Centro de Saúde de Vila Franca do Campo	688.068,00
	Aquisição de bens	Fornecimento de medicamento Factor Anti-Hemofílico Recombinante (Factor VIII)	525.712,50
	Aquisição de serviços	Fornecimento de refeições a doentes e funcionários do HDESPD	3.705.436,23

Todos os contratos celebrados pelo HDESPD, EPE, identificados no quadro acima, foram remetidos para visto prévio [cfr. Anexo I – Listagem dos contratos remetidos para visto (2006 – 2009)].



9. SATA, Gestão de Aeródromos, SA

9.1. Delimitação da análise (trabalhos de campo)

Os trabalhos de campo decorreram no dia 29 de Abril²⁹.

A análise incidiu sobre o universo total dos documentos, ordenados por exercícios anuais³⁰, relativos ao registo das operações contabilísticas de execução dos orçamentos de exploração e de investimentos, das contas:

- ⇒ 22 Fornecedores (221 «Fornecedores, c/c»; 228 «Fornecedores - Facturas em recepção e conferência»);
- ⇒ 42 «Imobilizações corpóreas»;
- ⇒ 44 «Imobilizações em curso»;
- ⇒ 62 «Fornecimentos e serviços externos» (62232 «Conservação e reparação»; 62236 «Trabalhos especializados»).

O exame dos documentos foi precedido da confirmação do seu enquadramento contabilístico nos quadros de execução do plano de investimentos e na conta do razão³¹ relativos ao ano de 2008 e ao primeiro trimestre de 2009.

A informação resultante da análise aos documentos de despesa — identificação de todos os contratos celebrados pela SATA, Gestão de Aeródromos, SA, no período — foi validada mediante cruzamento com os valores dos extractos de conta dos respectivos fornecedores³², os quais foram também examinados com o objectivo de verificar a eventual existência de valores que não se enquadrassem nos contratos identificados, eventualidade que não se verificou.

9.2. Resultado das verificações

Nos trabalhos de campo foram identificados os seguintes contratos:

Quadro VIII: SATA, Gestão de Aeródromos, SA — Contratos identificados nos trabalhos de campo

Tipo de contrato	Objecto	Valor (€)
Aquisição de bens	Fornecimento de uma viatura de combate a incêndios destinada ao Aeródromo da Ilha Graciosa	539.311,20

²⁹ Na sede da SATA – Gestão de Aeródromos, SA, em Ponta Delgada.

³⁰ 2008 e primeiro trimestre de 2009.

³¹ Cfr. fls. 920 a 951 do processo.

³² Cfr. fls. 952 a 1339 do processo.



	Tipo de contrato	Objecto	Valor (€)
	Empreitada de obras públicas	Aeroporto da Ilha do Pico - Instalação do ILS - Movimentação de terras	641.544,15
	Empreitada de obras públicas	Concepção/construção do parque de estacionamento da aerogare do aeródromo da Ilha de São Jorge ³³	589.424,74
	Empreitada de obras públicas	Construção do parque de estacionamento da aerogare do aeródromo da Ilha de São Jorge	619.219,18
	Aquisição de bens	Aeroporto da Ilha do Pico - Instalação do ILS - Fornecimento, instalação e calibração de um sistema ILS/DME e do respectivo sistema de telecontrolo e telessinalização	1.134.175,28
	Empreitada de obras públicas	Concepção-construção da ampliação e alargamento da pista do aeroporto da Ilha de São Jorge	23.200.000,00
	Empreitada de obras públicas	Construção de armazém para o material de placa, com uma área de implantação de 1171,64 m ² , no aeroporto da Ilha do Pico	504.008,28

O contrato de aquisição de uma viatura de combate a incêndios destinada ao Aeródromo da Ilha Graciosa não foi submetido a fiscalização prévia, situação que será analisada no ponto seguinte.

Todos os restantes contratos celebrados pela SATA – Gestão de Aeródromos, SA, identificados no quadro acima, **foram remetidos para visto prévio** [cfr. *Anexo I – Listagem dos contratos remetidos para visto (2006 – 2009)*].

9.3. Contrato de aquisição de viatura de combate a incêndios

Como se referiu, o contrato de aquisição de uma viatura de combate a incêndios destinada ao Aeródromo da Ilha Graciosa não foi submetido a fiscalização prévia.

9.3.1. Factos relevantes:

Em síntese, relevam os seguintes factos:

Quadro IX: Fornecimento de viatura de combate a incêndios

Contrato	Aquisição de uma viatura de combate a incêndios destinada ao Aeródromo da Ilha da Graciosa
Valor	€ 539.311,20
Data	04-01-2007
Efeitos	04-01-2007
Financiamento	58% RAA (Resolução do Governo Regional n.º 70/2008, de 21 de Maio, e 42% Fundos comunitários (PRODESA))

³³ Foi recusado o visto. Deu origem, posteriormente, ao processo n.º 017/2008.



9.3.2. Apreciação

Os elementos recolhidos no decurso dos trabalhos de campo permitem constatar que:

- a) Em função do seu objecto o contrato qualifica-se como aquisição de bens;
- b) Quanto ao valor, verifica-se que está acima do limiar de remessa para visto (fixado em € 326.750,00, para 2007³⁴);
- c) Foi reduzido a escrito, por força da lei³⁵;
- d) Produziu efeitos em 2007;
- e) Foi financiado, em parte, pela RAA;
- f) Em 30-04-2009, data dos trabalhos de campo, estava executado;
- g) Em conformidade com a cláusula terceira, começou a produzir efeitos logo após a data de assinatura, assinalada no *Quadro IX*, pelo que, a obrigação de remessa para visto devia ter sido cumprida até 01-02-2007³⁶.

Dos factos acima descritos, resulta que **o contrato** identificado no *Quadro IX* **deveria ter sido remetido para fiscalização prévia do Tribunal de Contas**, o que não se verificou³⁷.

A responsabilidade recai sobre Manuel António Carvalho Cansado, Presidente do Conselho de Administração da SATA – Gestão de Aeródromos, SA, à data dos factos, na qualidade de órgão ao qual, salvo delegação, cabe a obrigação de enviar os processos para fiscalização prévia, por força do disposto no n.º 4 do artigo 81.º da LOPTC.

Em contraditório, o responsável alegou, essencialmente, que³⁸:

1. O signatário assume e reconhece a qualificação efectuada pelo Tribunal de Contas, face à ausência de envio a fiscalização prévia do contrato de fornecimento de uma viatura de combate a incêndios destinada ao aeródromo da ilha Graciosa (...)
- (...)
3. A falha agora detectada aparece, contudo, como excepção ao exercício integral dos deveres funcionais e de colaboração com o Tribunal de Contas, sendo certo que, apenas aquando dos trabalhos de campo da equipa de auditores, a SATA – Gestão de Aeródromos, S.A., se apercebeu que o contrato tinha sido executado à margem da prévia apreciação do contrato pelo Tribunal de Contas.

³⁴ Cfr. artigo 48.º da LOPTC, em conjugação com o artigo 130.º, n.º 1, da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro e n.º 1.º da Portaria n.º 88-A/2007, de 18 de Janeiro.

³⁵ Cfr. artigo 59.º, n.º 1, alínea a), a contrario, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.

³⁶ Cfr. n.º 2 do artigo 81.º da LOPTC.

³⁷ Cfr. artigos 5.º, n.º 1, alínea c), 46.º, n.º 1, alíneas b) e c), e 48.º da LOPTC, em conjugação com o artigo 130.º, n.º 1, da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro e n.º 1.º da Portaria n.º 88-A/2007, de 18 de Janeiro (que fixou, em € 326,75, para 2007, o valor do índice 100 da escala salarial das carreiras de regime geral e de regime especial da função pública).

³⁸ Vd. Anexo II, pp. 70 a 72, onde a resposta está transcrita na íntegra.



4. Para a ocorrência deste facto, contribuiu um conjunto de factores que agora se apresentam.
5. (...) o procedimento pré-contratual começou imediatamente a seguir ao início de vigência das alterações à LOPTC introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, normativo que estendeu o âmbito subjectivo da fiscalização prévia (...).
6. A deliberação que autorizou o início do procedimento é de 07/09/2006, sendo que as alterações introduzidas na LOPTC tinham entrado em vigor a 01/09/2006.³⁹
(...)
8. De igual modo terá contribuído para a inobservância da remessa a visto o facto de, em Outubro de 2004, a SATA – Gestão de Aeródromos, S.A., ter celebrado com a mesma empresa um contrato para a aquisição de 3 viaturas de combate a incêndio (...), cujas formalidades serviram de guia ao procedimento de 2006, sendo que, à data, os contratos de todo o sector empresarial público se encontravam isentos de visto.
9. Por outro lado, o contacto efectivo do signatário com o contrato agora em análise foi reduzido, porquanto a deliberação do C.A. de 21/12/2006, que procedeu à adjudicação também delegou num vogal da Administração os poderes de outorga do título contratual.
(...)
12. A omissão de remessa do contrato a visto não se ficou a dever a um comportamento culposo por parte do signatário, antes a um conjunto de causas, das quais se destaca o desconhecimento da então recente alteração do regime legal aplicável.

Nas suas alegações, o responsável reconhece os factos imputados no anteprojecto. Consequentemente, mantêm-se as observações e conclusões formuladas.

9.3.3. Relevação da responsabilidade financeira sancionatória

Decorre do exposto, o incumprimento do artigo 46.º, n.º 1, alínea *b*), da LOPTC, susceptível de originar responsabilidade financeira sancionatória, conforme disposto no artigo 65.º, n.º 1, alíneas *b*) e *h*), da mesma lei.

Conforme se referiu (ponto 9.3.2.) a responsabilidade recai sobre Manuel António Carvalho Cansado, Presidente do Conselho de Administração da SATA – Gestão de Aeródromos, SA, à data dos factos.

No entanto, atendendo a que:

- g) Não há recomendações anteriores sobre esta mesma matéria e é a primeira vez que se efectua um júízo de censura sobre tal prática;

³⁹ A Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, entrou em vigor em 03-09-2006, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro, com a redacção dada pela Lei n.º 26/2006, de 30 de Junho.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Remessa de contratos para visto
— Sector Público Empresarial da Região Autónoma dos Açores (09/101.02)

- h) Não há conhecimento da existência de danos ou prejuízos para o contratante público;
- i) Ficou demonstrado que o responsável agiu sem consciência da ilicitude da omissão, e que o fez em circunstâncias objectivamente susceptíveis de induzir em erro um agente normalmente diligente, decorrentes da sucessão de regimes legais;
- j) Foi cumprida a obrigação de remessa para fiscalização prévia relativamente a todos os restantes contratos por ela abrangidos
- k) Mostra-se suficientemente evidenciado não haver dolo por parte do responsável, que reconheceu os factos imputados;
- l) Na óptica do controlo financeiro, interessa sobretudo o cumprimento da obrigação de remessa para visto dos futuros contratos;
- m) Para tanto, bastará recomendar a tomada de medidas necessárias e adequadas, as quais terão o acompanhamento que o Tribunal dispensa à verificação do acatamento das suas recomendações.

Com estes fundamentos, o Tribunal, ao abrigo do disposto no artigo 65.º, n.º 8, da LOPTC, desde já **declara relevada a responsabilidade por esta infracção.**



10. SAUDAÇOR, SA

10.1. Delimitação da análise (trabalhos de campo)

Os trabalhos de campo decorreram nos dias 28 e 29 de Maio⁴⁰.

A análise incidiu sobre o universo total dos documentos, ordenados por exercícios anuais⁴¹, relativos ao registo das operações contabilísticas de execução dos orçamentos de exploração e de investimentos, das contas:

- ⇒ 22 Fornecedores (221 «Fornecedores, c/c»; 228 «Fornecedores - Facturas em recepção e conferência»);
- ⇒ 42 «Imobilizações corpóreas»;
- ⇒ 44 -«Imobilizações em curso»;
- ⇒ 62 «Fornecimentos e serviços externos» (62232 «Conservação e reparação»; 62236 «Trabalhos especializados»).

O exame destes documentos foi precedido da confirmação do seu enquadramento contabilístico nos documentos previsionais e nos balancetes gerais⁴² relativos ao ano de 2008 e ao primeiro trimestre de 2009.

A informação resultante da análise aos documentos de despesa — identificação de todos os contratos celebrados pela SAUDAÇOR, SA, no período — foi validada mediante cruzamento com os valores constantes dos registos das contas correntes (extractos de conta) dos respectivos fornecedores⁴³.

10.2. Resultado das verificações

Nos trabalhos de campo foi identificado um único contrato:

Quadro X: SAUDAÇOR, SA — Contrato identificado nos trabalhos de campo

Tipo de contrato	Objecto	Valor
Aquisição de serviços	Assessoria ao projecto de implementação do Sistema de Informação da Saúde - Açores Região Digital (SIS - ARD)	€ 423.596,00

O contrato foi submetido a fiscalização prévia [cfr. Anexo I – Listagem dos contratos remetidos para visto (2006 – 2009)]⁴⁴.

⁴⁰ Na sede da SAUDAÇOR, SA, em Angra do Heroísmo.

⁴¹ 2008 e primeiro trimestre de 2009.

⁴² Cfr. fls. 1348 a 1386 do processo.

⁴³ Cfr. fls. 1387 a 1475 do processo.

⁴⁴ Foi recusado o visto ao contrato, através da Decisão n.º 4/2007-SRTCA, de 30-01-2007.



II.II. – Apreciação global

11. Avaliação do cumprimento da obrigação de remessa para visto

11.1. Especificação dos contratos abrangidos

Durante os trabalhos de campo efectuados na Administração dos Portos da Terceira e Graciosa, SA, Hospital do Divino Espírito Santo de Ponta Delgada, EPE, SATA – Gestão de Aeródromos, SA, e SAUDAÇOR – Sociedade Gestora de Recursos e Equipamentos da Saúde dos Açores, SA, foram identificados os contratos descritos, respectivamente, nos *Quadros V, VII, VIII e X*, relativamente aos quais, em conformidade com o âmbito da auditoria⁴⁵, foi controlado o cumprimento da obrigação de remessa para visto.

Para efeitos de consolidação da análise documental relativa ao registo das operações contabilísticas da execução orçamental, o exame foi alargado aos contratos celebrados no período de Setembro de 2006 a Março de 2009 (descritos no *Anexo I*⁴⁶), por terem repercussões nas evidenciações contabilísticas de 2008 e 2009.

11.2. Balanço

O balanço do cumprimento da obrigação de remessa para visto prévio, é o seguinte:

No universo total dos **18 contratos** identificados nos trabalhos de campo, com valor superior ao do limiar da obrigação de remessa para visto (€ 326.750,00, em 2007, € 333,610,00, em 2008, e € 350.000,00, em 2009) a **obrigação foi cumprida em relação a 13 contratos.**

O Hospital do Divino Espírito Santo de Ponta Delgada, EPE (seis contratos verificados) e a SAUDAÇOR – Sociedade Gestora de Recursos e Equipamentos da Saúde dos Açores, SA (um contrato verificado) cumpriram a obrigação de remessa para visto.

A obrigação de remessa para visto não foi observada em cinco casos (quatro da responsabilidade da APTG, SA, e um da responsabilidade da SATA – Gestão de Aeródromos, SA).

Relativamente à APTG, SA, foram identificados quatro contratos, sendo que nenhum deles foi remetido para visto (*vd.* pontos 7.2. e 7.3., *supra*).

Relativamente à SATA – Gestão de Aeródromos, SA, dos sete contratos identificados, apenas um não foi remetido para visto (*vd.* pontos 9.2. e 9.3., *supra*).

⁴⁵ *Vd.* ponto 2.2., *supra*.

⁴⁶ *Vd.* ponto 6.1., nota 9, *supra*.



Capítulo III

Conclusões e recomendações

12. Conclusões

Do exposto no Capítulo II tiram-se as seguintes conclusões:

	Pontos do Relatório
1.^a No decurso da auditoria, que envolveu trabalhos de campo na Administração dos Portos da Terceira e Graciosa, SA, Hospital do Divino Espírito Santo de Ponta Delgada, EPE, SATA – Gestão de Aeródromos, SA, e SAUDAÇOR – Sociedade Gestora de Recursos e Equipamentos da Saúde dos Açores, SA, foram identificados 18 contratos de valor superior ao limiar da obrigação de remessa para visto prévio do Tribunal de Contas.	11.
2.^a Das quatro entidades auditadas, duas cumpriram sempre a obrigação de remessa para visto (Hospital do Divino Espírito Santo de Ponta Delgada, EPE, e SAUDAÇOR – Sociedade Gestora de Recursos e Equipamentos da Saúde dos Açores, SA).	8. 10.
3.^a A obrigação de remessa para visto, também foi observada, em geral, pela SATA – Gestão de Aeródromos, SA, apenas não tendo sido cumprida relativamente a um dos sete contratos da responsabilidade desta empresa (contrato de aquisição de uma viatura de combate a incêndios destinada ao Aeródromo da Ilha da Graciosa, com o valor de € 539.311,20).	9.3.
4.^a A Administração dos Portos da Terceira e Graciosa (APTG), SA, não cumpriu a obrigação de remessa para visto relativamente a todos os contratos verificados: <ul style="list-style-type: none">• empreitada de execução da pavimentação, infra-estruturas e assinalamento marítimo no sector de pescas do Porto da Praia da Ilha Graciosa;• empreitada de ampliação do Cais Comercial do Porto da Praia na Ilha Graciosa;• aquisição de fracções autónomas em propriedade horizontal (bloco habitacional do Vale Farto);• fornecimento de duas embarcações destinadas ao serviço de pilotagem nos portos sob jurisdição da APTG, SA.	7.3. 11.2.
5.^a O incumprimento da obrigação de remessa para visto é susceptível de originar responsabilidade financeira sancionatória, verificando-se, nos casos apreciados, fundamentos para a sua relevação.	7.3. 9.3. 14.



13. Recomendação

Face ao exposto nos pontos 7.3 e 9.3. recomenda-se à Administração dos Portos da Terceira e Graciosa, S.A., e à SATA - Gestão de Aeródromos, S.A.:

- **Devem ser submetidos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas os contratos e minutas dos contratos, abrangidos pelas alíneas *b)* e *c)* do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC, sempre que estes tenham encargos suportados por transferência do Orçamento da Região Autónoma dos Açores.**



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Remessa de contratos para visto
— Sector Público Empresarial da Região Autónoma dos Açores (09/101.02)

14. Decisão

Aprova-se o presente relatório, bem como as suas conclusões e recomendações, nos termos do disposto na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 49.º da LOPTC, conjugado com o n.º 2 do artigo 106.º da mesma lei.

Ao abrigo do disposto no artigo 65.º, n.º 8, da LOPTC, declara-se relevada a responsabilidade pelas infracções decorrentes do incumprimento da obrigação de remessa de contratos para visto do Tribunal de Contas, com os fundamentos expressos nos pontos 7.3.3. e 9.3.3.

A APTG, SA, e a SATA – Gestão de Aeródromos, SA, deverão informar o Tribunal de Contas, no prazo de 6 meses, das diligências implementadas para dar cumprimento às recomendações formuladas.

Expressa-se aos Organismos auditados o apreço do Tribunal pela disponibilidade e pela colaboração prestada durante o desenvolvimento desta acção.

São devidos emolumentos, nos termos do n.º 1 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, conforme conta de emolumentos a seguir apresentada.

Remeta-se cópia do presente relatório às entidades auditadas (*vd.* ponto 5.2, Quadro II) e aos responsáveis ouvidos em sede de contraditório.

Remeta-se, também, cópia à Vice-Presidência do Governo Regional e às Secretarias Regionais da Economia e da Saúde.

Após as notificações e comunicações necessárias, divulgue-se na *Internet*.

Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, em 26 de Fevereiro de 2010

O Juiz Conselheiro

(Nuno Lobo Ferreira)

Os Assessores

(Fernando Flor de Lima)

(Carlos Bedo)

Fui presente
A representante do
Ministério Público

(Joana Marques Vidal)



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Remessa de contratos para visto
— Sector Público Empresarial da Região Autónoma dos Açores (09/101.02)

Conta de Emolumentos (Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio) ⁽¹⁾

Unidade de Apoio Técnico-Operativo I		Proc.º n.º 09/101.02			
Entidade fiscalizada	Com receitas próprias	X			
	Sem receitas próprias				
Entidades Auditadas:	Descrição	Base de cálculo		Valor (€)	
		Desenvolvimento da acção	UT ⁽²⁾	Custo standart (€) ⁽³⁾	Calculado
Administração dos Portos da Terceira e Graciosa, SA	Na área da residência oficial	18	88,29	2.789,12	2.789,12
	Fora da área da residência	10	119,99		
Hospital do Divino Espírito Santo de Ponta Delgada, EPE	Na área da residência oficial	22	88,29	1.942,38	1.942,38
SATA, Gestão de Aeródromos, SA	Na área da residência oficial	19	88,29	1.677,51	1.716,40
SAUDAÇOR, Sociedade Gestora de Recursos e Equipamentos da Saúde dos Açores, SA	Na área da residência oficial	12	88,29	2.499,36	2.499,36
	Fora da área da residência	12	119,99		
Empresas de auditoria e consultores técnicos ⁽⁶⁾					
Prestação de serviços					
Outros encargos					

Notas

<p>(1) O Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, que aprovou o Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, foi rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 11-A/96, de 29 de Junho, e alterado pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, e pelo artigo 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril.</p>	<p>(4) Emolumentos mínimos (€ 1 716,40) correspondem a 5 vezes o VR (n.º 1 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas), sendo que o VR (valor de referência), corresponde a € 343,28, calculado com base no índice 100 da escala indiciária das carreiras de regime geral da função pública que vigorou em 2008 (€ 333,61), actualizado em 2,9%, nos termos do n.º 2.º da Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de Dezembro.</p>
<p>(2) Cada unidade de tempo (UT) corresponde a 3 horas e 30 minutos de trabalho.</p>	<p>(5) Emolumentos máximos (€ 17 164,00) correspondem a 50 vezes o VR (n.º 1 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas).</p> <p>(Ver a nota anterior quanto à forma de cálculo do VR - valor de referência).</p>
<p>(3) Custo standart, por UT, aprovado por deliberação do Plenário da 1.ª Secção, de 3 de Novembro de 1999:</p> <p>— Acções fora da área da residência oficial€ 119,99</p> <p>— Acções na área da residência oficial€ 88,29</p>	<p>(6) O regime dos encargos decorrentes do recurso a empresas de auditoria e a consultores técnicos consta do artigo 56.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, e do n.º 3 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas.</p>



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Remessa de contratos para visto
— Sector Público Empresarial da Região Autónoma dos Açores (09/101.02)

Ficha Técnica:

Função	Nome	Cargo/Categoria
Coordenação	Carlos Manuel Maurício Bedo	Auditor Coordenador
	João José Cordeiro de Medeiros	Auditor Chefe
Execução	José Francisco Gonçalves Silva	Auditor
	Cristina Isabel Soares Ribeiro	Auditora



ANEXO I

**LISTAGEM DOS CONTRATOS REMETIDOS
PARA VISTO
(2006 – 2009)**



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Remessa de contratos para visto
— Sector Público Empresarial da Região Autónoma dos Açores (09/101.02)

CONTRATOS REMETIDOS PARA VISTO NO PERÍODO 2006 – 2009

Unid.: Euro

Proc.º	Tipo	Objecto	Valor	Contratante
Administração dos Portos da Terceira e Graciosa, SA				
Não remeteu processos				
Hospital do Divino Espírito Santo de Ponta Delgada, EPE				
005/2008	Contrato de aquisição de bens - Móveis	Aquisição de câmara hiperbárica	470.000,00	Induma - Máquinas Industriais Limitada
054/2008	Contrato de aquisição de bens - Móveis	Aquisição de material de consumo clínico - material para angioplastia	732.151,50	Abbott Laboratórios, L.da
055/2008	Contrato de aquisição de bens - Móveis	Aquisição de material de consumo clínico - material para angioplastia	443.762,85	Proconfar - Produtos de Consumo e Farmacêuticos, SA
056/2008	Contrato de aquisição de bens - Móveis	Aquisição de material de consumo clínico - material para angioplastia	151.815,00	Dinarte Dâmaso & Filhos, L.da
120/2008	Contrato de aquisição de serviços	Exploração da lavandaria do HDES, EPE, para lavar, tratar e engomar roupa suja gerada no HDES, EPE, no Centro de Saúde de Ponta Delgada, no Centro de Saúde da Ribeira Grande e no Centro de Saúde de Vila Franca do Campo	688.068,00	Unipélago Representações, L.da
161/2008	Contrato de aquisição de bens - Móveis	Fornecimento de medicamento Factor Anti-Hemofílico Recombinante (Factor VIII)	525.712,50	Baxter Médico Farmacêutica, L.da
032/2009	Contrato de aquisição de serviços	Fornecimento de refeições a doentes e funcionários do HDESPD	3.705.436,23	Eurest (Portugal) - Sociedade Europeia de Restaurantes, L.da



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Remessa de contratos para visto
— Sector Público Empresarial da Região Autónoma dos Açores (09/101.02)

Proc.º	Tipo	Objecto	Valor	Contratante
SATA – Gestão de Aeródromos, SA				
038/2007	Contrato de empreitada de obras públicas	Aeroporto da Ilha do Pico - Instalação do ILS - Movimentação de terras	641.544,15	Tecnovia Açores - Sociedade de Empreitadas, SA
061/2007	Contrato de empreitada de obras públicas	Concepção/construção do parque de estacionamento da aerogare do aeródromo da Ilha de São Jorge ⁴⁷	589.424,74	Tecnovia Açores - Sociedade de Empreitadas, SA
017/2008	Contrato de empreitada de obras públicas	Construção do parque de estacionamento da aerogare do aeródromo da Ilha de São Jorge	619.219,18	Tecnovia Açores - Sociedade de Empreitadas, SA
091/2008	Contrato de aquisição de bens - Móveis	Aeroporto da Ilha do Pico - Instalação do ILS - Fornecimento, instalação e calibração de um sistema ILS/DME e do respectivo sistema de telecontrolo e telessinalização	1.134.175,28	Sociedade Comercial CROCKER DELAFORCE & C.ª Lda.
144/2008	Contrato de empreitada de obras públicas	Concepção-construção da ampliação e alargamento da pista do aeroporto da ilha de São Jorge	23.200.000,00	Tecnovia Açores, SA, Somague Engenharia, SA e Marques, SA, em consórcio
025/2009	Contrato de empreitada de obras públicas	Construção de armazém para o material de placa, com uma área de implantação de 1171,64 m ² , no aeroporto da ilha do Pico	504.008,28	Construções Meneses & McFadden, L.da
SAUDAÇOR - Sociedade Gestora de Recursos e Equipamentos da Saúde dos Açores, SA				
153/2006	Contrato de aquisição de serviços	Serviços de assessoria ao projecto de implementação do Sistema de Informação da Saúde - Açores Região Digital (SIS - ARD)	423.596,00	Accenture - Consultores de Gestão, SA

⁴⁷ Foi recusado o visto. Deu origem, posteriormente, ao processo n.º 017/2008.



ANEXO II

CONTRADITÓRIO

3/02/10

TRIBUNAL DE CONTAS
Secção Regional dos Açores
Serviço de Apoio

José Manuel Flores Ribeiro Pinto
Rua Dr. Viriato Garrett, 35
9700 - 069 ANGRA DO HEROISMO

3 FEV. 2010

ENTRADA

N.º 322

Exmº Senhor Juiz Conselheiro do
Tribunal de Contas

Ao C/ do Exmº Sr.
Subdirector-Geral do Tribunal de Contas
(Secção Regional dos Açores)

Sua Ref. of. nº 96/2010-S.T. de 19/1/2010

Assunto: Proc. 09.101.02 - Auditoria ao Cumprimento da Obrigação de Remessa de Contratos para Visto - Sector Público empresarial da Região Autónoma dos Açores - *Anteprojecto de Relatório*

Angra do Heroísmo, 31/01/2010

Relativamente ao assunto em epígrafe, vem **José Manuel Flores Ribeiro Pinto**, presidente do Conselho de Administração da Administração dos Portos da Terceira e Graciosa, SA, à data dos factos relatados na auditoria, dizer o seguinte:

I

Da concreta ausência de fiscalização prévia nas situações contratuais apreciadas pela Auditoria do Tribunal de Contas

1. Ressalta do *Anteprojecto de Relatório/TC* a que ora se responde que o Tribunal de Contas propugna a eventual existência dos pressupostos jurídicos da responsabilidade financeira sancionatória relativamente a alegadas infracções financeiras cometidas pelo signatário, na qualidade de, à data dos factos, Presidente do Conselho de





Administração da APTG, SA, em virtude de não ter enviado para o Visto prévio do Tribunal os contratos referentes a:

- Execução da Pavimentação, Infraestruturas e assinalamento marítimo no sector de pescas do Porto da Praia da Ilha Graciosa, adjudicada por € 470 458,11;
- Ampliação do Cais Comercial do Porto da Praia na Ilha Graciosa, adjudicada por € 3 899.607,55;
- Aquisição de fracções autónomas em propriedade horizontal (Bloco Habitacional do Vale Farto), adjudicada por € 464 056,41;
- Fornecimento de duas embarcações destinadas ao serviço de pilotagem nos portos sob jurisdição da APTG, SA, adjudicada por € 1 430.000,00.

2. No entendimento da Auditoria/TC, a responsabilidade financeira sancionatória decorrerá da aplicação conjugada dos artigos 46º/1, b) e c) e 65º/1, b) e c) da *Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas* (doravante LOPTC¹) e considerando, igualmente, o estabelecido na alínea b) do nº 2 do artigo 2º e na alínea c) do nº 1 do artigo 5º da mesma Lei.
3. Para os efeitos da presente resposta, em sede de "audiência prévia", levar-se-á igualmente em consideração o estabelecido no artigo 47º da mesma Lei, referente a "isenções" em matéria de Visto prévio.

Nestes termos,

¹ Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, na redacção das Leis nº 48/2006, de 29 de Agosto, e nº 35/2007, de 13 de Agosto.



4. Nomeadamente, nos citados artigos 46º e 47º da LOPTC, estipula o legislador que:

Artigo 46º
Incidência da fiscalização prévia

1 – Estão sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, nos termos da alínea c) do nº 1 do artigo 5º:

- a) Todos os actos de que resulte o aumento da dívida pública fundada dos serviços e fundos do Estado e das Regiões Autónomas com autonomia administrativa e financeira, e das demais entidades referidas nas alíneas c) a e) do nº 1 do artigo 2º, bem como os actos que modifiquem as condições gerais de empréstimos visados;
- b) Os contratos de obras públicas, aquisição de bens e serviços, bem como outras aquisições patrimoniais que impliquem despesa nos termos do artigo 48º, quando reduzidos a escrito por força da lei;
- c) As minutas dos contratos de valor igual ou superior ao fixado nas leis do Orçamento nos termos do artigo 48º, cujos encargos, ou parte deles, tenham de ser satisfeitos no acto da sua celebração.

2 – Para efeitos das alíneas b) e c) do número anterior, consideram-se contratos os acordos, protocolos ou outros instrumentos de que resultem ou possam resultar encargos financeiros ou patrimoniais.

3 – O Tribunal e os seus serviços de apoio exercem as respectivas competências de fiscalização prévia de modo integrado com as formas de fiscalização concomitante e sucessiva.

4 – A fiscalização prévia exerce-se através do visto ou da declaração de conformidade, sendo devidos emolumentos em ambos os casos.

5 – Para efeitos do nº 1, são remetidos ao Tribunal de Contas os documentos que representem, titulem ou dêem execução aos actos e contratos ali enumerados.

Artigo 47º
Fiscalização prévia: isenções

1 – Excluem-se do disposto no artigo anterior:

- a) Os actos e contratos praticados ou celebrados pelas entidades referidas nos nºs 2 e 3 do artigo 2º, sem prejuízo do disposto na alínea c) do nº 1 do artigo 5º, bem como os actos do Governo e dos Governos Regionais que não determinem encargos orçamentais ou de tesouraria e se relacionem exclusivamente com a tutela e gestão dessas entidades; (...).

² Sublinhado nosso.

³ *Ib idem.*



5. E, de acordo com o estipulado na mencionada alínea c) do nº 1 do artigo 5º da mesma LOPTC:

Artigo 5º
Competência material essencial

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

- a) (...);
- b) (...);
- c) 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 nº 1 do artigo 2º e os das entidades de qualquer natureza criadas pelo Estado ou por quaisquer outras entidades públicas, para desempenhar funções administrativas originariamente a cargo da Administração Pública, com encargos suportados por transferência do orçamento da entidade que as criou, sempre que daí resulte a subtracção de actos e contratos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas;⁴

6. Por seu turno, reza o referido artigo 2º da mesma LOPTC, para o que releva para a economia da presente resposta:

Artigo 2º
Âmbito de competência

1 – *Estão sujeitas à jurisdição e aos poderes de controlo financeiro do Tribunal de Contas as seguintes entidades:*

- a) O Estado e seus serviços;
- b) As Regiões Autónomas e seus serviços;
- c) As autarquias locais, suas associações ou federações e seus serviços, bem como as áreas metropolitanas;
- d) Os institutos públicos;
- e) As instituições de segurança social.

2 – *Também estão sujeitas à jurisdição e aos poderes de controlo financeiro do Tribunal as seguintes entidades:*

- a) As associações públicas, associações de entidades públicas ou associações de entidades públicas e privadas que sejam financiadas maioritariamente por entidades públicas ou sujeitas ao seu controlo de gestão;
- b) As empresas públicas, incluindo as entidades públicas empresariais;⁵

⁴ *Ib idem.*

⁵ *Ib idem.*




(...).

7. Iniciamos por recordar que a APTG, SA é uma pessoa colectiva, criada pelo Decreto Legislativo Regional n° 30/2003/A, de 27 de Junho, que visou a consagração de *um modelo de organização institucional suficientemente flexível por forma a admitir a privatização da prestação de serviços portuários a par de outras soluções que admitam a prestação de tais serviços directamente pela autoridade portuária ou através da participação no capital ou na gestão de agentes económicos privados, tal como evidencia o legislador logo nas disposições preambulares daquele diploma.*

8. Como igualmente evidencia o legislador, nas mesmas disposições preambulares do DLR n° 30/2003/A, de 27/6, *na reformulação dos estatutos orgânicos das juntas autónomas adoptou-se o modelo de sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, que corresponde hoje à forma normal de estruturação do sector público empresarial (Decreto-Lei n° 558/99, de 17 de Dezembro⁶), e bem assim ao paradigma de gestão dos mais importantes portos nacionais e regionais, conjugando a adopção de uma forma jurídica de direito privado com o seu enquadramento no sector público, face à detenção em exclusivo pela Região ou por outras pessoas colectivas públicas da totalidade do capital social, mas sem perder de vista os aspectos positivos da actual estrutura, mormente no plano da intervenção e participação dos agentes económicos e sociais interessados no desenvolvimento do porto. Procurou-se, assim, ganhar racionalidade organizativa e financeira sem prejudicar a necessária articulação do porto com as demais entidades integrantes da comunidade portuária.*

⁶ Na redacção do Decreto-Lei n° 300/2007, de 23 de Agosto; e com as especificidades do Decreto Legislativo Regional n° 7/2008/A, de 24 de Março (diploma que estabeleceu o *regime do sector público empresarial da Região Autónoma os Açores, com respeito pelas bases gerais do estatuto das empresas públicas*).



Quid iuris, quanto à questão objecto da presente resposta: encontrar-se-ão, ou não, concretamente sujeitos ao *visto prévio* do Tribunal de Contas os contratos acima melhor identificados?

9. Salvaguardado o devido respeito ao entendimento preconizado pela Auditoria/TC, a nossa resposta vai em sentido diverso, porquanto aqueles contratos, como infra se demonstrará, não se encontravam sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.
10. Sempre salvaguardado o devido respeito, acentua-se, não é juridicamente correcto, como o faz a Auditoria, pretender consagrar como regra geral a submissão ao *visto prévio* do Tribunal de Contas dos contratos celebrados pelas empresas públicas (ainda que com encargos suportados por transferência do orçamento da entidade que as criou), quando o legislador consagra tal submissão, precisamente, como excepção - conforme infra melhor se demonstrará.
11. A questão prende-se, desde logo, com a *natureza jurídica das entidades empresariais*⁷, já que, em função de razões de variada ordem (*v.g.*, de agilização de procedimentos, de desconcentração/descentralização de poderes, de melhor e mais rápida intervenção no mercado, em obediência aos princípios de economia de mercado e da concorrência e inter-relacionamento com os diversos agentes económicos, tudo apontando à concretização de uma mais ampla, eficaz, eficiente e económica actuação em prol da satisfação de necessidades colectivas específicas⁸), entendeu o legislador deverem aquelas entidades

⁷ Empregamos o conceito de forma ampla, ou seja abrangendo também as empresas de capitais exclusivamente públicos, como a APTG, SA, ainda que sob a forma comercial de sociedade anónima.

⁸ V. *Maria João Estorninho*, in "A fuga para o direito privado. Contributo para o estudo da actividade de direito privado da administração pública", Almedina, Coimbra, 1996, pp 59 e segs.; e *Fernando Xarepe Silveiro*, in "O Tribunal de Contas, as sociedades comerciais e os dinheiros públicos. Contributo para o estudo da actividade de controlo financeiro", Coimbra Editora, pp 65 e segs.

empresariais ficar abrangidas por regime jurídico de controlo financeiro do Tribunal de Contas não totalmente idêntico ao estabelecido para a generalidade das entidades e organismos que integram a Administração Pública (em *sentido estrito*).

12. Não significa isso, de modo nenhum, que as *empresas públicas* se encontram, em todos os casos e situações, *fora da previsão legal do visto prévio* do Tribunal de Contas, porquanto, observados determinados condicionalismos legais, também haverá de submeter-se ao crivo prévio do Tribunal de Contas, designadamente sempre que se revele estarem preenchidos os pressupostos da (excepção) parte final da supra identificada alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º da LOPTC.
13. Porém, voltamos a acentuar, aquele específico normativo (alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º da LOPTC) possui uma natureza *excepcional* em relação ao *regime regra*, regime este que, por regra, (passe a expressão pleonástica), subtrai à fiscalização prévia do Tribunal de Contas a generalidade dos actos e contratos das *entidades empresariais*⁹.
14. Pacífico e incontroverso é, já, em geral, o entendimento de que as *empresas públicas* estão sempre abrangidas pela jurisdição efectiva do Tribunal de Contas, *lato sensu*, nomeadamente em matérias atinentes com a fiscalização *concomitante e sucessiva*, podendo, das mesmas actividades fiscalizadoras do Tribunal de Contas, resultar,

⁹ Primacialmente, por razões que se prendem com a definição, para essas entidades empresariais, de mecanismos de controlo, *interno e externo*, muito bem definidos, quer pela clara evidência legal, *v.g.* através de normas específicas que conferem amplas possibilidades fiscalizadoras/interventivas da *Tutela* e da *Inspecção Geral de Finanças* e/ou, na RAA, da *Inspecção Administrativa Regional*, no âmbito da *actuação/actividade* das empresas em causa, quer pela consagração, nas respectivas disposições estatutárias, de órgãos de fiscalização e controlo de contas e de auditoria, com a intervenção de técnicos oficiais de contas e de revisores oficiais de contas...



inclusivamente, responsabilidades financeiras, sancionatórias e reintegratórias, para os titulares dos seus órgãos.¹⁰

15. Com Fernando Xarepe Silveiro¹¹, “*não nos parece criticável esta opção do legislador, essencialmente por dois motivos: por um lado, a tendência da actual Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas - justificada, diga-se - foi no sentido de se reduzir o âmbito da fiscalização prévia (...). Além do mais, este tipo de fiscalização, com recurso à figura do visto prévio, é, além de excessivamente burocratizante, muitas vezes apontado como levando a um sentimento de desresponsabilização dos gestores (...)*”.

16. De uma *nula* fiscalização/jurisdição do Tribunal de Contas sobre as entidades empresariais desde a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de Abril¹², que, no seu artigo 29.º, determinava que “*as contas das empresas públicas não são submetidas a julgamento do Tribunal de Contas*”, até à versão actual da LOPTC, na redacção das Leis n.º 48/2006, de 29 de Agosto, e n.º 35/2007, de 13 de Agosto, passando pela Lei n.º 14/96, de 20 de Abril¹³, acentuou-se progressivamente o domínio de intervenção fiscalizadora do Tribunal de Contas sobre as

¹⁰ V. Fernando Xarepe Silveiro, in “O Tribunal de Contas, as sociedades comerciais e os dinheiros públicos...”, pp 126 e segs; e Miguel Assis Raimundo, in “As Empresas Públicas nos Tribunais Administrativos. Contributo para a delimitação do âmbito da jurisdição administrativa face às entidades empresariais instrumentais da Administração Pública”, pp 108-132.

¹¹ In op. cit., pp 126. Neste âmbito, também Sousa Franco, in “Perspectivas de reforma do Tribunal de Contas, in Reforma do Tribunal de Contas, alguns textos (1986-1989), Tribunal de Contas, Lisboa, 1989 [1986]”, pp 193, evidencia “*a inversão progressiva da actual relação entre controlo a priori e controlo a posteriori, favorecendo a prazo o segundo*”.

¹² Diploma que estabelecia as Bases Gerais das Empresas Públicas.

¹³ Diploma que protagonizou a submissão das empresas públicas à *fiscalização sucessiva* do Tribunal de Contas, e, bem assim, às sociedades de capitais públicos, sociedades de economia mista controladas ou participadas, empresas concessionárias e fundações de direito privado, consagrando, entre outros aspectos, que, no exercício da sua função de fiscalização, o Tribunal de Contas pode, a todo o tempo, realizar inquéritos, auditorias e outras acções de controlo sobre a legalidade, incluindo a boa gestão financeira e o sistema de controlo interno - v. art. 2.º daquele diploma.

empresas públicas e entidades empresariais, mas inverteu-se, também progressivamente, o controlo dito a priori, pelas razões acima sumariadas.

17. Nesse sentido¹⁴, *vide*, igualmente, a jurisprudência do Tribunal Constitucional, quando, no Acórdão n.º 140/02¹⁵, propugnou, em termos claros e inequívocos, que

A determinação do âmbito da competência do Tribunal de Contas, segundo a Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, não suscita, no domínio que importa considerar, especiais dificuldades.

A jurisdição, em geral, do Tribunal de Contas estende-se hoje – de acordo com o diploma mencionado (que tem alterações posteriores, mas que não relevam para o caso em apreciação) – a um universo institucional que ultrapassa largamente o Estado, stricto sensu, e as outras pessoas colectivas públicas de população e território, e os seus serviços e organismos, ainda que personalizados.

Na verdade, abrange um universo "público" mais vasto, que inclui os domínios associativo e empresarial, e estende-se inclusivamente, dentro dos correspondentes limites, a certos entes "privados" que recebam fundos públicos ou tenham participação de capital público (cfr. artigo 2.º, n.ºs 1, 2 e 3, da Lei n.º 98/97).

No tocante, porém, à fiscalização prévia, ou sujeição a "visto", de certas despesas, a competência do Tribunal é – logo no que toca ao universo institucional abrangido – mais limitada, como imediatamente decorre da alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º e é, depois, corroborado pelo disposto na alínea a) do artigo 47.º, ambos da citada Lei.

Assim, por essa fiscalização só está abrangido aquele mais restrito conjunto de entes ou entidades a que começou por aludir-se, e cujo elenco consta do n.º 1 do artigo 2.º (ou seja, o Estado, as Regiões Autónomas, as autarquias locais,

¹⁴ Consultar, tb., *Eduardo Paz Ferreira*, in "O Visto Prévio do Tribunal de Contas. Uma figura a caminho da extinção?", in António Menezes Cordeiro, Luís Menezes Leitão, Januário da Costa Gomes (Org.), in "Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Inocêncio Galvão Telles", Vol. I, Coimbra, Almedina, 2002; e *Orlando de Carvalho*, in "Empresa e Lógica Empresarial", in "AA/VV, Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor António de Arruda Ferrer Correia", Vol. IV, número especial do Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra Editora, 1997, pp 3-31.

¹⁵ Emitido no âmbito do Processo n.º 731/99, sendo Relatora Maria Helena Brito, podendo ser consultado em www.tribunalconstitucional.pt. – a jurisprudência contida neste Acórdão, apesar de anterior à antepenúltima revisão da LOPTC (Lei n.º 48/2006, de 29/8), permanece actual, em função da questão fundamental de direito subjacente à presente resposta.



com as suas associações ou federações e as áreas metropolitanas, e os respectivos serviços, os institutos públicos e as instituições de segurança social), dela ficando de fora, pois, todos os entes do segundo grupo a que se fez referência, e que constam dos n.ºs 2 e 3 do mesmo artigo 2.º (...).

De um modo geral, pode dizer-se que a competência do Tribunal de Contas – no que diz respeito à fiscalização prévia dos actos geradores de despesas ou representativos de encargos e responsabilidades, praticados por certas entidades – se estende às entidades incluídas no chamado sector público administrativo mas não às entidades incluídas no chamado sector público empresarial. (...)

Na verdade, o sistema da "fiscalização prévia" de certas despesas (de certos actos e contratos geradores de despesas ou representativos de encargos ou responsabilidades) – que, necessariamente, envolve interferência na gestão, implica rigidez de actuação, provoca demoras na prática dos actos – não seria facilmente compatível com a autonomia e a "lógica empresarial" que devem orientar a actividade das empresas, ainda que de empresas públicas se trate (cfr. Orlando de Carvalho, "Empresa e lógica empresarial", Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Ferrer-Correia, vol. IV, Coimbra, 1997, p. 3 ss). (...)

Refira-se, em primeiro lugar, que, posteriormente à emissão da Lei n.º 98/97, a noção legal de "empresa pública" sofreu uma profunda alteração e alargamento, com a publicação do Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, que operou uma revisão global do regime jurídico do sector empresarial do Estado e revogou o Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de Abril (definidor, até aí, das "bases gerais do regime das empresas públicas").

Se a noção de "empresas públicas", no quadro desse primitivo diploma, tinha um sentido jurídico muito preciso, ligado a uma específica forma de constituição, prevista no mesmo diploma (ou ao facto da "nacionalização"), com o Decreto-Lei n.º 558/99 essa ligação conceitual desfez-se: determinante é agora o elemento (económico) da detenção efectiva da empresa pelo Estado (latu sensu), independentemente da forma jurídica dela. Com efeito, "empresas públicas" são também – e desde logo – as "sociedades" de direito comercial nas quais o Estado ou outras entidades públicas possam exercer, isolada ou conjuntamente, de forma directa ou indirecta, uma influência determinante, através da detenção da maioria do capital ou dos direitos de voto ou do direito de designar e destituir os membros dos órgãos de administração ou fiscalização (artigo 3.º, n.º 1). (...)

Todavia, seja como for que se explicita e descreva a natureza "económica" de uma empresa, e, logo, das "empresas públicas", certo é que, no tocante a estas últimas, não há discrepâncias na doutrina (porque isso, de resto, resulta da lei), quanto à circunstância de essa sua natureza se traduzir na sua sujeição predominante a um regime de direito privado. (...)



Os domínios em que essa sujeição ou subordinação ao direito privado podem ocorrer são vários, mas terão fundamentalmente a ver com a própria gestão do ente: assim, v.g., o do regime jurídico do pessoal (e dos membros dos seus órgãos de gestão), o do seu relacionamento jurídico externo (actos e contratos que praticam ou celebram), o do regime contabilístico, e certamente ainda outros (cfr. agora, em geral, o artigo 23º, n.º 1, em combinação com os artigos 7º e 16º, e os artigos 25º, n.º 1, 27º, n.º 1, e 28º do Decreto-Lei n.º 558/99). (...)

O regime jurídico predominante no caso não poderá, pois, deixar de ser o critério decisivo – a par do do objecto ou fim prosseguido – para qualificar certo ente público como pertencendo a uma ou outra das categorias.

E, para a determinação do regime jurídico predominante em cada caso, há-de considerar-se o que no respectivo diploma constitutivo se disponha, quer quanto ao regime primariamente aplicável ao ente público em causa, quer quanto ao regime que supletivamente o rege. Quanto a este último aspecto, terá de atribuir-se particular relevo aos critérios e às regras de gestão patrimonial e financeira que, relativamente a determinado ente público, sejam relevantes, desde logo, a sujeição às regras da contabilidade pública ou, diferentemente, às regras do Plano Oficial de Contabilidade aplicáveis à generalidade das empresas.

18. Como se procura evidenciar, face à cláusula identificada com a *alínea c) do n.º 1 do artigo 5º da LOPTC*, haverá sempre que avaliar se, em função das circunstâncias de cada situação em concreto, as mesmas determinam ou não a submissão de um instrumento contratual ao visto prévio do Tribunal de Contas, porquanto, independentemente da natureza empresarial da entidade que pratica um determinado acto ou celebra certo contrato, nunca poderá resultar a declarada intenção de subtracção de actos e contratos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas.
19. Esse é, na verdade, um *exercício* que, em nossa opinião e no da doutrina maioritária, sempre se impõe ao intérprete aplicador do direito na aplicação da mencionada disposição legal, quando à mesma se subsumem casos da vida real das empresas.



20. O que nos leva, inexoravelmente, a dissecar se, na lógica legal de operacionalidade, funcionamento e concreta actividade da(s) empresa(s) – neste caso, da APTG, SA - no modo como a(s) mesma(s) se estrutura(m) e em função dos fins por si concretamente prosseguidos, é ou não *congruente* a preconizada ausência de fiscalização prévia com o regime jurídico “global” de cada entidade ou de certa sua dimensão.¹⁶

21. Ou seja, não basta, como princípio, afirmar a regra da subtracção ao visto prévio; haverá que, concomitantemente, efectuar um esforço de verificação casuística, destinado a apreender se, *in casu*, se encontram ou não preenchidos os condicionalismos¹⁷ reportados na *alínea c) do n.º 1 do artigo 5º* da LOPTC, de modo a que se pudesse então extrair a conclusão de que, daí, teria resultado a sua subtracção à fiscalização (parte final da alínea c) do art. 5º da LOPTC).

22. Para tanto, nas situações contratuais ora concretamente em causa – não tendo os instrumentos contratuais sido remetidas pela APTG, SA ao visto prévio do tribunal - haveria sempre que apreender se, em função do concreto regime jurídico “global” a que a APTG, SA, se subsume, enquanto entidade empresarial, os mesmos instrumentos contratuais estariam ou não subtraídos ao visto legal nas situações (na *ambiência contratual*, se quisermos) concretamente em causa.

¹⁶ É esse, precisamente, o desafio a que se propôs o Tribunal Constitucional no supra identificado Aresto nº 140/02, para dirimir as questões controvertidas ali *sub judicio*.

¹⁷ Acentua-se que se impõe, no citado normativo, que os actos e contratos serão submetidos ao visto prévio do tribunal de Contas sempre que, cumulativamente, sejam geradores de despesa ou representativos de quaisquer encargos e responsabilidades, directos ou indirectos, para as entidades referidas no nº 1 do artigo 2º e os das entidades de qualquer natureza criadas pelo Estado ou por quaisquer outras entidades públicas, para desempenhar funções administrativas originariamente a cargo da Administração Pública, com encargos suportados por transferência do orçamento da entidade que as criou, sempre que daí resulte a subtracção de actos e contratos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas;



23. Já supra se evidenciou – e uma vez mais se sublinha – que, na reformulação dos estatutos orgânicos das juntas autónomas adoptou-se o modelo de sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, que corresponde hoje à forma normal de estruturação do sector público empresarial (Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro), e bem assim ao paradigma de gestão dos mais importantes portos nacionais e regionais, conjugando a adopção de uma forma jurídica de direito privado com o seu enquadramento no sector público, face à detenção em exclusivo pela Região ou por outras pessoas colectivas públicas da totalidade do capital social, mas sem perder de vista os aspectos positivos da actual estrutura, mormente no plano da intervenção e participação dos agentes económicos e sociais interessados no desenvolvimento do porto. Procurou-se, assim, ganhar racionalidade organizativa e financeira sem prejudicar a necessária articulação do porto com as demais entidades integrantes da comunidade portuária.

24. E, na verdade, em concretização daquele desiderato, o legislador regional – cit. Decreto Legislativo Regional n.º 30/2003/A, de 27 de Junho – destaca igualmente (nas mencionadas disposições preambulares daquele DLR) que a APTG, SA, enquanto sociedade de capitais exclusivamente públicos, é dotada de uma estrutura de capital adequada à exploração económica dos portos da sua área de jurisdição e, simultaneamente, dos poderes necessários ao exercício das funções de autoridade portuária, encontrando-se sujeita ao regime do Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, aplicável supletivamente às Regiões Autónomas.

25. Para aquele efeito, terão um estatuto de direito privado, salvo quanto ao exercício de poderes de autoridade, que se regerá pelo direito público, não estando sujeitas às normas da contabilidade pública, dispondo de órgãos de administração e de fiscalização estruturados



segundo as modalidades e com as competências genéricas previstas para as sociedades anónimas.

26. Por sua vez, de acordo com o mencionado Decreto-Lei nº 558/99¹⁸, de 17 de Dezembro, na redacção do Decreto-Lei nº 300/2007, de 23 de Agosto, o legislador claramente estipula, no seu artigo 7º, que, sem prejuízo do disposto na legislação aplicável às empresas públicas regionais, intermunicipais e municipais, as empresas públicas regem-se pelo direito privado, salvo no que estiver disposto no presente diploma e nos diplomas que tenham aprovado os respectivos estatutos.

27. E, em sede do respectivo *controlo financeiro*, o legislador esclarece, no artigo 12º do mesmo diploma, que (i) *as empresas públicas estão sujeitas a controlo financeiro* que compreende, designadamente, a análise da *sustentabilidade e a avaliação da legalidade, economia, eficiência e eficácia da sua gestão*; e que (ii), sem prejuízo das competências atribuídas pela lei ao Tribunal de Contas, o controlo financeiro das empresas públicas compete à Inspeção Geral de Finanças¹⁹, devendo (iii) as empresas públicas adoptar procedimentos de controlo interno adequados a garantir a fiabilidade das contas e demais informação financeira, bem como a articulação com as entidades referidas no número anterior.

28. Uma vez mais, acentua-se a vertente do controlo efectivo *da gestão*, em detrimento da *do controlo prévio* dos actos e contratos.

¹⁸ Diploma que tem por objecto estabelecer o regime do sector empresarial do Estado, incluindo as bases gerais do estatuto das empresas públicas do Estado.

¹⁹ Na Região Autónoma dos Açores, porém, este *controlo* encontra-se legalmente cometido à *Inspeção Administrativa Regional*, por força do estatuído no artigo 14º/2 do Decreto Legislativo Regional n.º 7/2008/A, de 24 de Março, diploma que instituiu o *regime do sector público empresarial da Região Autónoma dos Açores*.



29. Sem prejuízo do estabelecimento de regras rigorosas de controlo, que se manifestam tanto ao nível dos especiais deveres de informação que recaem sobre as empresas quanto à mesma gestão e boa aplicação dos dinheiros públicos, como no plano da responsabilização pessoal dos gestores, como ainda na vertente de controlo de auditorias e emissão de pareceres por órgãos de especialidade na área fiscal e financeira – cfr. artigos 11º do citado Decreto-Lei nº 558/99²⁰, em matéria de (i) respeito pelas *orientações estratégicas*, gerais e específicas, emanadas da Tutela; 13º e 32º, no que toca à obrigatoriedade de as empresas disponibilizarem à Tutela os projectos de planos de actividades e orçamentos, relatórios periódicos sobre a sua efectiva execução e correspondentes prestações de contas²¹; 18º-E, em tudo o que se relaciona com a efectivação de auditorias, v.g. financeiras²².
30. E, no âmbito do cit. Decreto Legislativo Regional nº 7/2008/A (*regime do sector público empresarial da Região Autónoma dos Açores*), igualmente se consagra que as empresas públicas regionais se regem pelo direito privado (cfr. art. 9º/1, 1ª parte, daquele diploma),
31. estando sujeitas, em matéria do respectivo *controlo financeiro*, a, designadamente, (i) análise da sustentabilidade e a avaliação da legalidade, economia, eficiência e eficácia da sua gestão (nº 1 do seu art. 14º); e (ii),
32. sem prejuízo das competências atribuídas pela lei ao Tribunal de Contas, estando também sujeitas ao controlo financeiro da Inspeção Administrativa Regional (nº 2 da mesma disposição legal), devendo

²⁰ Na RAA, em obediência ao disposto no DLR identificado na anotação precedente, v. o estabelecido no seu artigo 13º.

²¹ Na RAA, v. os arts. 15º, 16º, 17º, 38º, 41º e 47º do cit. DLR nº 7/2008/A, de 24/3.

²² Na RAA, v. o art. 28º do cit. DLR nº 7/2008/A, de 24/3.



(iii) adoptar procedimentos de controlo interno adequados a garantir a fiabilidade das contas e demais informação financeira, bem como a articulação com as entidades referidas no número anterior (nº 3 do cit. art. 14º).

33. Também no âmbito do cit. Decreto Legislativo Regional nº 30/2003/A, as administrações portuárias regionais regem-se, em tudo o que não se encontrar especialmente previsto naquele diploma e nos seus respectivos estatutos, pelas normas aplicáveis às empresas públicas e às sociedades anónimas e pelas normas especiais cuja aplicação decorra do respectivo objecto social – cfr. art. 8º daquele DLR.

34. Já nas disposições atinentes com o seu Estatuto, enquanto *Administração Portuária* (Anexo II ao DLR nº 30/2003/A, a que se refere o nº 1 do seu artigo 18º), a *Administração dos Portos da Terceira e Graciosa, S. A.*, abreviadamente designada por APTG, S. A., tem a natureza de sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, rege-se pelos presentes Estatutos e, em tudo o que neles não estiver previsto, pelas normas aplicáveis às empresas públicas e às sociedades anónimas e pelas normas especiais cuja aplicação decorra do respectivo objecto social cfr. o seu art. 1º.


35. Destacando-se, no artigo 15º das mesmas disposições estatutárias, que, dentro das respectivas áreas de jurisdição e sem prejuízo dos poderes que lhes forem conferidos por outra legislação, as administrações portuárias regionais deverão assegurar a coordenação de todas as actividades exercidas naquelas áreas, em especial o regular funcionamento dos portos nos seus múltiplos aspectos de ordem económica, financeira e patrimonial, de gestão de efectivos e de exploração portuária, e ainda as actividades que lhes sejam complementares, subsidiárias ou acessórias.



36. Em especial, são conferidas às administrações portuárias regionais atribuições para:

- a) *Atribuir usos privativos e definir o respectivo interesse público para efeitos de concessão, relativamente aos bens do domínio público que lhe está afecto, bem como à prática de todos os actos respeitantes à execução, modificação e extinção da licença ou concessão;*
- b) *Licenciar actividades portuárias de exercício condicionado e conceder serviços públicos portuários, podendo praticar todos os actos necessários à atribuição, execução, modificação e extinção da licença ou concessão, nos termos da legislação aplicável;*
- c) *Promover junto das entidades competentes a expropriação por utilidade pública e a ocupação de terrenos e determinar o embargo ou a suspensão de obras, a implantação de traçados e o exercício de servidões administrativas necessárias à expansão ou desenvolvimento portuários, nos termos legais;*
- d) *Administrar o domínio público na sua área de jurisdição;*
- e) *Propor ao membro do Governo Regional com competência no sector portuário a fixação das taxas a cobrar pela utilização dos portos e pelos serviços neles prestados e pela ocupação de espaços dominiais ou destinados a actividades comerciais ou industriais;*
- f) *Proteger as suas instalações e o seu pessoal;*
- g) *Assegurar o uso público dos serviços inerentes à actividade portuária e sua fiscalização.*

37. E o seu Conselho de Administração, em concretização de parte significativa daquelas atribuições, possui, entre outras, competências legais para (v. art. 12º do mesmo diploma regional) gerir os negócios



sociais e praticar todos os actos e operações relativos ao objecto social que não caibam na competência atribuída a outros órgãos sociais, competindo-lhe, nomeadamente (alíneas j) e l) do nº 1 da cit. disposição legal):

j) Construir, adquirir, conservar e fiscalizar as obras marítimas e terrestres e o equipamento flutuante e terrestre dos portos comerciais, cais, terminais, armazéns e parques, bem como conservar os fundos e seus acessos;

(...)

l) Adquirir e tomar ou dar de arrendamento imóveis, bem como onerar e alienar os que não se integrem no domínio público, situados dentro ou fora da zona de jurisdição, nos termos da legislação aplicável;

38. Finalmente, em sede de fiscalização, no artigo 17º do mesmo diploma regional, a fiscalização da actividade social e o exame das contas da sociedade serão exercidos por um fiscal único, que deverá ser revisor oficial de contas ou sociedade de revisores oficiais de contas.

39. Em conformidade com todo aquele enquadramento jurídico – e retornando aos contratos acima referidos e concretamente não remetidos a Visto, verifica-se que todos eles (a *Execução da Pavimentação, Infraestruturas e assinalamento marítimo no sector de pescas do Porto da Praia da Ilha Graciosa; a Ampliação do Cais Comercial do Porto da Praia na Ilha Graciosa; a Aquisição de fracções autónomas em propriedade horizontal (Bloco Habitacional do Vale Farto); e o Fornecimento de duas embarcações destinadas ao serviço de pilotagem nos portos sob jurisdição da APTG, SA*) decorrem e entroncam no âmbito específico de atribuições e competências legais da APTG, SA, tendo sido, precisamente para os efeitos que ora nos motivam, efectuados/celebrados/adjudicados em concretização directa de incumbências específicas da própria APTG, SA, e não para que, *através* da APTG, SA, pudesse vislumbrar-se



qualquer forma de *fuga* da Administração Regional ao controlo prévio contratual do Tribunal de Contas.

40. Trata-se de relações contratuais que relevam exclusivamente (começam e terminam) das actividades directamente relacionadas com os fins e competências próprios da APTG, SA, ou seja de modo nenhum se podendo legitimar que se conclua que *não foram a Visto para, de algum modo* – que se não descortina qual – *se subtraírem ao crivo da fiscalização prévia* (parte final da mencionada alínea c) do nº 1 do artigo 5º da LOPTC).

41. Inexiste, em concreto, qualquer manipulação da *personalidade colectiva, ou dito de outra forma, um caso onde a interposição de um ente instrumental (por exemplo, uma empresa pública) constitua única e exclusivamente um expediente que sem qualquer justificação válida exclui do âmbito do controlo do Tribunal de Contas em sede de fiscalização preventiva um acto ou contrato gerador de despesa.*²³

42. Por outras palavras, ainda, a Administração Regional, em função dos fins concretamente prosseguidos naqueles instrumentos contratuais, não detinha (mais) *competência própria* para realizar aqueles mesmos contratos e prosseguir aquelas atribuições (já que, por acto legislativo, as *devolveu*²⁴, *originariamente* e para todos os devidos e legais efeitos, à APTG, SA).

43. Atento todo aquele enquadramento jurídico, parece-nos, deste modo, curial preconizar/concluir, nesta sede, para todos os devidos e legais

²³ Miguel Assis Raimundo, in "As Empresas Públicas nos Tribunais Administrativos. Contributo para a delimitação do âmbito da jurisdição administrativa face às entidades empresariais instrumentais da Administração Pública", pp 134-135.

²⁴ Tal como o conceito é jurisprudencial e doutrinariamente concebido no âmbito do Direito Público.



efeitos, que, na lógica legal de operacionalidade, funcionamento e concreta actividade da APTG, SA, atento o modo como esta se estrutura e em função dos fins por si concretamente prosseguidos, é, v.g. nas situações contratuais concretamente apreciadas pela Auditoria do Tribunal de Contas, manifestamente *congruente* a *ausência de fiscalização prévia* com o regime jurídico “global” da mesma APTG, SA, e em função da sua dimensão em concreto, validando-se, assim, *in casu*, as premissas, que se mantêm perfeitamente actuais, acentua-se, do *raciocínio jurídico* empregue pelo Tribunal Constitucional no supra identificado Aresto nº 140/02.

44. Reforça-se, por outro lado, o entendimento de que a submissão ao visto prévio do Tribunal de Contas dos actos e contratos das empresas públicas (o mesmo, *mutatis mutandis*, para qualquer entidade empresarial pública) possui uma natureza absolutamente excepcional e que, por excepcional que é, deve ser sempre aferida, validada, caso a caso.

45. Com Miguel Assis Raimundo²⁵ - e por se nos afigurar claro e expressivo o modo como o autor também esclarece a questão jurídica que ora nos motiva - evidenciamos, com a devida vénia, que:

“Tendo em conta o teor literal da segunda parte da alínea c) do nº 1 do artigo 5º da LOPTC, poderia suscitar-se a dúvida sobre se o legislador pretendeu submeter a fiscalização prévia os actos e contratos geradores de despesa praticados ou celebrados por empresas públicas.

Tal interpretação não nos parece de todo adequada; já vimos (...) que uma tal alteração viria em clara contradição com a apreciação que é actualmente feita do sistema de visto prévio. Seria de todo em todo desrazoável defender que o legislador tivesse agora pretendido efectuar uma regressão de tamanha dimensão no regime jurídico das empresas públicas; sobretudo tendo em conta o (...) sistema de controlo financeiro a que estão submetidas as empresas públicas, onde ao controlo pela Inspeção-Geral de Finanças e pelo Tribunal de

²⁵ *In op cit.*, pp 134-135.

Contas se acrescenta o controlo por entidades com garantia de independência - referimo-nos ao conselho fiscal ou fiscal único, presente praticamente em todos os modelos organizacionais de empresas públicas.

(...) As excepções (...) apenas podem prender-se (...) com casos de manifesta manipulação da personalidade colectiva, ou dito de outra forma, com casos onde a interposição de um ente instrumental (por exemplo, uma empresa pública) constitua única e exclusivamente um expediente que sem qualquer justificação válida exclui do âmbito do controlo do Tribunal de Contas em sede de fiscalização preventiva um acto ou contrato gerador de despesa.

(...) Poderíamos dizer que a norma do artigo 5º/1, alínea c), da LOPTC, na sua nova redacção - [o autor reporta-se à redacção da Lei nº 48/2006] - é uma norma anti-fraude que procede a uma desconsideração automática e ope legis da personalidade colectiva (...)"

46. E, tudo isto, também independentemente da proveniência - pública, directa ou não - das verbas destinadas ao financiamento dos encargos contratuais a suportar pela entidade adjudicante.

Em conformidade com todo o supra exposto, estamos, pois, em condições de CONCLUIR que:

- A) Dada a natureza jurídica da APTG, SA, e em função de razões de concretização de uma mais ampla, eficaz, eficiente e económica actuação em prol da satisfação de necessidades colectivas específicas, o legislador entendeu dever a mesma, como empresa pública regional, ficar abrangida por regime jurídico de controlo financeiro do Tribunal de Contas não totalmente idêntico ao estabelecido para a generalidade das entidades e organismos que integram a Administração Pública directa (em sentido estrito).
- B) Observados, porém, determinados condicionalismos legais, também a APTG, SA, haverá de submeter-se ao crivo prévio do Tribunal de

Contas, designadamente sempre que se revele estarem preenchidos os pressupostos contidos na alínea c) do n.º 1 do artigo 5º da LOPTC.

- C) Aquele específico normativo (alínea c) do n.º 1 do artigo 5º da LOPTC) possui, todavia, uma natureza *excepcional* em relação ao *regime regra*, regime este que consagra a *subtracção à fiscalização prévia do Tribunal de Contas a generalidade dos actos e contratos da APTG, SA*, como, de resto, em relação à generalidade das empresas públicas ou das entidades públicas empresariais.
- D) Para avaliar se tem ou não aplicação a um caso concreto a cláusula identificada com a *alínea c) do n.º 1 do artigo 5º da LOPTC*, o intérprete aplicador do direito terá sempre de aferir se, em função das circunstâncias de cada situação em concreto, as mesmas determinam ou não a submissão de um instrumento contratual ao visto prévio do Tribunal de Contas, porquanto, independentemente da natureza empresarial da entidade que pratica um determinado acto ou celebra certo contrato, nunca poderá resultar a declarada intenção de *subtracção de actos e contratos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas*.
- E) O que levará o mesmo intérprete aplicador do direito a, na esteira do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 140/02, dissecar se, na lógica legal de operacionalidade, funcionamento e concreta actividade da(s) empresa(s), no modo como a(s) mesma(s) se estrutura(m) e em função dos fins por si concretamente prosseguidos, é ou não *congruente* a ausência de fiscalização prévia com o regime jurídico "global" de cada entidade ou de certa sua dimensão.
- F) Quer a natureza jurídica da própria APTG, SA, quer, em concreto, as situações contratuais apreciadas pela Auditoria do Tribunal de Contas no Anteprojecto de Relatório a que ora se responde, permitem alicerçar o entendimento de que se verifica, concretamente (estão



reunidos todos os pressupostos jurídicos de), tal lógica legal de operacionalidade, funcionamento e concreta actividade da APTG, SA, nomeadamente atendendo ao modo como esta se estrutura e em função dos fins por si concretamente prosseguidos, v.g. naquelas mesmas situações contratuais,

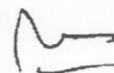
- G) pelo que se nos afigura *congruente* a preconizada ausência de *fiscalização prévia* com o regime jurídico "global" que norteia as atribuições e competências da APTG, SA, validando-se, assim, *in casu*, as premissas da jurisprudência consagrada do Tribunal Constitucional.

II

Da responsabilidade financeira

Sem embargo de todo o supra exposto, sempre se dirá, à cautela, sem conceder, o seguinte:

1. O signatário, de boa fé, na qualidade de presidente do Conselho de Administração da APTG, SA, à data dos factos relatados na Auditoria, encontrava-se sempre - e até aqui permaneceu - plenamente convencido de que a APTG, SA, estava fora do âmbito da jurisdição do Tribunal de Contas em matéria de *visto prévio* dos contratos decorrentes das atribuições e competências da mesma APTG, SA.
2. Para tanto, contribuíram os seguintes factos:
 - a) O signatário foi Director do Porto e Administrador Delegado da Junta Autónoma do Porto de Angra do Heroísmo (JAPAH)



desde 1 de Janeiro de 1990 até à extinção daquele organismo em Agosto de 2003;

b) Durante o referido período, a JAPAH realizou as empreitadas e aquisições de bens seguintes:

b.1) Construção do Edifício Sede da JAPAH no Porto da Praia da Vitória;

b.2) Construção da Marina de Angra;

b.3) Construção do Emissário Submarino de Angra;

b.4) Construção dos edifícios de apoio à Marina e Arranjos Exteriores;

b.5) Reabilitação do Molhe do Porto da Praia da Graciosa;

b.6) Reconstrução do edifício do Porto das Pipas e Arranjos Exteriores;

b.7) Escarpas da Baía de Angra;

b.8) 2 Gruas Portuárias para os Portos da Praia da Vitória e Ponta Delgada;

b.9) 2 Rebocadores para a Junta Autónoma do Porto da Horta e JAPAH.

c) Todos aqueles procedimentos de contratação - e respectivos contratos adicionais - foram sempre previamente submetidos ao visto do Tribunal de Contas, não tendo, nunca, merecido qualquer censura;

d) Inclusivamente, no caso do antepenúltimo procedimento acima apontado, cujo contrato se encontrava em sede de apreciação pelo Tribunal de Contas quando ocorreu a extinção da JAPAH e sua transformação em *Sociedade Anónima* (APTG, SA), foi o mesmo devolvido pelo Tribunal à APTG, SA, com a explicação de já não carecer do visto legal, precisamente em



função da nova natureza jurídica da entidade adjudicante (cfr. doc. 1, que se junta);

- e) Também, na altura, o signatário intentou esclarecimentos junto do Tribunal sobre, precisamente, a questão da submissão ou não a visto, já por referência à redacção da LOPTC alterada em 2006, logrando obter do Tribunal de Contas a resposta que ora se junta sob o doc. 2, e que remetia para a mencionada alínea c) do nº 1 do art. 5º da mesma Lei;
- f) Na decorrência dos mencionados docs. 1 e 2, juntos, o signatário alicerçou a convicção de que a APTG, SA, em função da sua natureza, não mais teria de remeter instrumentos contratuais ao visto prévio do Tribunal de Contas, apesar de o Tribunal não perder jurisdição, naturalmente, nos termos da lei, para realizar auditorias.

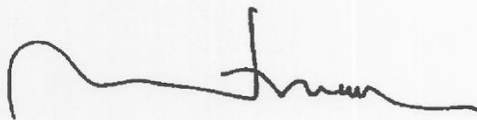
Nestes termos,

- 3. Sem conceder quanto à questão da legalidade, supra preconizada em todo o ponto I) da presente resposta, demonstra-se que, *in casu*, não era exigível ao signatário actuar de modo diverso do que veio a fazer.
- 4. Nunca tendo sido sua intenção não remeter os contratos identificados pela Auditoria ao *visto prévio* – até, porque, como é do conhecimento do Tribunal de Contas, tal nem seria congruente com todo o historial anterior em que, pelo punho e decisão expressos do signatário, todos os contratos da então JAPAH eram sempre expressamente remetidos para fiscalização prévia.

5. Acresce, ainda, a *inexistência de recomendação anterior do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correcção da irregularidade do procedimento adoptado;*
6. Como, igualmente, foi a primeira vez que o Tribunal de Contas censurou o signatário e a APTG, SA, pela prática de semelhante - *alegada - ilegalidade.*
7. O que, no plano *sancionatório*, sempre constituirá, também *à cautela*, na douta apreciação que ora se requer a V. Ex^a, motivo de *exclusão da responsabilidade*, por força do disposto no n^o 8 do artigo 65^o da Lei n^o 98/97, de 26/8, na redacção da Lei n^o 35/2007, de 13/8.

Considerando todo o supra exposto, apelando-se ao mais elevado sentido de justiça de V. Ex^a, requer-se, muito respeitosamente, que os factos descritos habilitem a considerar-se estarem reunidos todos os pressupostos extintivos da eventual responsabilidade financeira *sancionatória* imputada ao signatário no *Anteprojecto de Relatório* de Auditoria do Tribunal de Contas.

Junta: 2 documentos



(José Manuel Flores Ribeiro Pinto)

Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores
Serviço de Apoio

Palácio Canto
Rua Ernesto do Canto, n.º 34

9504-526 PONTA DELGADA

Tel.: 296 304 980
Fax: 296 629 751

E-mail: visto.acores@tcontas.pt

ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DA
TERCEIRA E GRACIOSA, S.A.
APTO. S.A.

[Handwritten signature]

03/09/10 *[Handwritten signature]*

Ex.mos Senhores
Administração dos Portos da Terceira e da
Graciosa, S.A.
Zona Portuária – Cabo da Praia

9760-571 PRAIA DA VITÓRIA

Vossa referência
1 745, de 26.08.2003

Nossa referência
UAT-I *354*

Assunto: DEVOLUÇÃO DEFINITIVA DO PROCESSO N.º 97/2003

Junto se devolve o processo acima referenciado, em cumprimento do despacho da Excelentíssima Senhora Juíza Conselheira da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, proferido em sessão diária de visto, de 9 de Setembro de 2003, que declarou isento de fiscalização prévia o presente contrato, uma vez que desde 27 de Agosto de 2003, a entidade pública contratante passou a ter natureza jurídica de empresa pública (*cf.* alínea *c*) do n.º 1 do artigo 5.º, *a contrario*, e da primeira parte da alínea *a*) do artigo 47.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto).

Com os melhores cumprimentos.

Secção Regional do Tribunal de Contas dos Açores em,

10. SET. 2003

O SUBDIRECTOR-GERAL

[Handwritten signature]

(Fernando Flor de Lima)

ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DA
TERCEIRA E GRACIOSA, S.A.

Reg. N.º *190*
Proc. N.º *611-Graciosa*
Entrada em *2003.09.11*

Tribunal de Contas
Seção Regional dos Açores
Serviço de Apoio

Palácio Canto
Rua Ernesto do Canto, n.º 34
9504-526 PONTA DELGADA

Tel.: 296 304 980
Fax: 296 629 751
E-mail: uatf.lara@trcontas.pt

ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DA
TERCEIRA E GRACIOSA, S.A.
APTG, S.A.

40
8.11.08

Paulo António de
Almeida
Vossa referência
Z/1.53-TContas
1745, de 2008-11-25
Junta do Parecer
17/12/08
Assunto: FISCALIZAÇÃO PRÉVIA

Ex.º Senhor
Presidente do Conselho de Administração
da Administração dos Portos
da Terceira e Graciosa, SA
Zona Portuária – Cabo da Praia
9760-571 Praia da Vitória

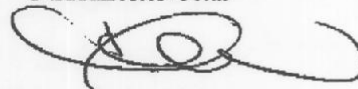
Nossa referência
2137-UAT I, de 2008-11-28

Na sequência do ofício acima referenciado, informa-se V. Ex.ª de que, nos termos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, o Tribunal de Contas não tem competência legal para emitir o parecer solicitado, só podendo pronunciar-se sobre o assunto perante um concreto contrato submetido a fiscalização prévia ou em sede de controlo financeiro concomitante ou sucessivo.

Informa-se ainda V. Ex.ª de que a matéria encontra-se actualmente regulada na segunda parte da alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º da citada Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

Com os melhores cumprimentos.

O Subdirector-Geral



(Fernando Flor de Lima)

ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DA
TERCEIRA E GRACIOSA, S.A.

Reg. N.º 3708
Proc. N.º Z/1.53-TC
Entrada em 2008.11.28

28 JAN 2010

ENTRADA

N.º 281

À ST,
9 28 11/2

Exmo. Senhor
Subdirector-Geral da Secção Regional dos Açores
do Tribunal de Contas
Rua Ernesto do Canto, n.º 34
9504-526 Ponta Delgada

Vossa Referência

Data

Nossa Referência

Data

SAI-SGA/2010/1
CA-SGA /2010/6

27-01-2010

Assunto: Processo n.º 09/101.02- AUDITORIA AO CUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO DE REMESSA DE CONTRATOS PARA VISTO – SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES – CONTRADITÓRIO

Exmo. Senhor,

Sobre o assunto designado em epígrafe, e na sequência do vosso ofício em referência, cumpre-nos informar V. Ex.ª que registamos com agrado o reconhecimento pelo Tribunal de Contas da SATA - GESTÃO DE AERÓDROMOS, S.A., ter pautado a sua conduta pelo correcto exercício dos deveres funcionais e de colaboração, nomeadamente a remessa da quase totalidade dos contratos a visto.

O único contrato executado à margem da prévia apreciação pelo Tribunal de Contas insere-se num conjunto de circunstancialismos, dos quais se destaca o desconhecimento do anterior responsável sobre a então recente alteração ao regime legal aplicável. Não se vislumbrando um comportamento culposo condenável, permitimo-nos solicitar a relevação da eventual responsabilidade financeira imputada em anteprojecto de relatório a Manuel António Carvalho Cansado.

Com os melhores cumprimentos



António José Vasconcelos Franco Gomes de Menezes
Presidente do Conselho de Administração

Sede/ Head Office
Av. Infante D. Henrique, 55
9504 – 528 Ponta Delgada
Açores Portugal

Conselho de Administração
Telf: +351 296 209 710/1
Fax: +351 296 672 090

Contact Center
707 227 282 | +351 296 209 720

www.sata.pt

Secção Regional dos Açores
Serviço de Apoio

28 JAN 2010

ENTRADA

N.º 280



A>TI
28/1/10

Exmo. Senhor
Subdirector-Geral da Secção Regional dos Açores do
Tribunal de Contas
Rua Ernesto do Canto, n.º 34
9504-526 Ponta Delgada

Vossa Referência

Data

Nossa Referência

Data
25-01-2010

Assunto: **Processo n.º 09/101.02- AUDITORIA AO CUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO DE REMESSA DE CONTRATOS
PARA VISTO – SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES – CONTRADITÓRIO**

Manuel António Carvalho Cansado, na qualidade de Presidente do Conselho de Administração da SATA - GESTÃO DE AERÓDROMOS, S.A., funções que desempenhou entre 12 de Janeiro de 2005 e 31 de Outubro de 2007, tendo sido citado para se pronunciar sobre as matérias constantes do Relato de Auditoria à margem referenciado, vem exercer o direito de contraditório, o que o faz nos seguintes termos:

1. O signatário assume e reconhece a qualificação efectuada pelo Tribunal de Contas, face à ausência de envio a fiscalização prévia do contrato de fornecimento de uma viatura de combate a incêndios destinada ao aeródromo da ilha Graciosa, pelo preço de € 539 311,20.
2. De igual forma, o signatário compreende a presunção legal constante do artigo 81.º, n.º 4, da LOPTC, na medida em que imputa ao presidente do órgão de administração a responsabilidade pela remessa dos contratos a visto.
3. A falha agora detectada aparece, contudo, como excepção ao exercício integral dos deveres funcionais e de colaboração com o Tribunal de Contas, sendo certo que, apenas aquando dos trabalhos de campo da equipa dos auditores, a SATA - GESTÃO DE AERÓDROMOS, S.A., se apercebeu que o contrato tinha sido executado à margem da prévia apreciação do contrato pelo Tribunal de Contas.
4. Para a ocorrência deste facto contribuiu um conjunto de factores que agora se apresentam.



5. Em primeiro lugar, o desconhecimento da alteração legislativa: o procedimento pré-contratual começou imediatamente a seguir ao início de vigência das alterações à LOPTC introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, normativo que estendeu o âmbito subjectivo da fiscalização prévia, por força da nova redacção dada ao artigo 5.º, n.º 1, alínea c) da LOPTC.
6. A deliberação que autorizou o início de procedimento é de 07/09/2006, sendo que as alterações introduzidas na LOPTC tinham entrado em vigor a 01/09/2006.
7. Acresce referir que este procedimento de consulta foi célere – recorde-se que a adjudicação ocorreu a 21/12/2006 e a outorga do contrato a 04/01/2007 – facto que também não contribuiu para que o serviço se apercebesse da falha em que incorria.
8. De igual modo terá contribuído para a inobservância da remessa a visto o facto de, em Outubro de 2004, a SATA - GESTÃO DE AERÓDROMOS, S.A., ter celebrado com a mesma empresa um contrato para a aquisição de 3 viaturas de combate a incêndio¹, cujas formalidades serviram de guia ao procedimento de 2006, sendo que, à data, os contratos de todo o sector empresarial público se encontravam isentos de vistos.
9. Por outro lado, o contacto efectivo do signatário com o contrato agora em análise foi reduzido, porquanto a deliberação do C.A., de 21/12/2006, que procedeu à adjudicação também delegou num vogal da Administração os poderes de outorga do título contratual.
10. Conforme consta a fls. 1622 do processo, a factura foi emitida a 31/10/2007, pelo que o próprio momento de liquidação e autorização da despesa – onde eventualmente se poderia novamente ter levantado a questão da ausência de visto – foi posterior à cessação das suas funções de Presidente do Conselho de Administração.
11. Por último, e sem com isto pretender arrear a responsabilidade que lhe é legalmente cometida, sempre se dirá que as funções de Presidente do Conselho de Administração da SATA - GESTÃO DE AERÓDROMOS, S.A., não eram remuneradas², sendo as mesmas desempenhadas em concomitância com as funções de Presidente do Conselho de Administração da SATA – AIR AÇORES, S.A., e da SATA - INTERNACIONAL S.A.

¹ O procedimento pré-contratual que precedeu o contrato foi um concurso público, publicado em *JOCE*.

² A ausência de remuneração dos membros do Conselho de Administração da SATA - GESTÃO DE AERÓDROMOS, S.A., consta do Relatório de Auditoria n.º 22/2007-FS/SRATC – Auditoria às Remunerações dos Gestores Públicos da Região Autónoma dos Açores 2004-2006, aprovado em sessão de 23/10/2007 (P. n.º 06/127.02), publicada no sítio www.tcontas.pt.

12. A omissão de remessa do contrato a visto não se ficou a dever a um comportamento culposo por parte do signatário, antes a um conjunto de causas, das quais se destaca o desconhecimento da então recente alteração do regime legal aplicável.
13. Esta situação, naturalmente, não afasta, antes atenua, a relevância do erro, que deve ser ponderado conjuntamente com a não existência de anterior recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno para correcção da irregularidade.

Por todos os argumentos apresentados, o signatário solicita a relevação da eventual responsabilidade financeira, nos termos do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTO.



Manuel Cansado



ANEXO III

ÍNDICE DO PROCESSO



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Remessa de contratos para visto
— Sector Público Empresarial da Região Autónoma dos Açores (09/101.02)

Índice do processo

Volume I: Suporte documental das observações (APTG e HDESPD)

1	APTG, SA	2
1.1	Correspondência	2
1.1.1	Comunicação dos trabalhos de campo	7
1.2	Registo de operações contabilísticas (trabalhos de campo)	
1.2.1	Balancetes analíticos	9
1.2.2	Extractos das contas correntes	86
2	HDESPD, EPE	482
2.1	Correspondência	482
2.1.1	Comunicação dos trabalhos de campo	489
2.2	Registo de operações contabilísticas (trabalhos de campo)	
2.2.1	Balancete do Razão Geral	492
2.2.2	Extractos de conta	500

Volume II: Suporte documental das observações (SATA e SAUDAÇOR)

3	SATA – Gestão de Aeródromos, SA	818
3.1	Correspondência	818
3.1.1	Comunicação dos trabalhos de campo	822
3.2	Registo de operações contabilísticas (trabalhos de campo)	
3.2.1	Conta do razão	920
3.2.2	Extractos de conta – Fornecedores	952



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Remessa de contratos para visto
— Sector Público Empresarial da Região Autónoma dos Açores (09/101.02)

4 SAUDAÇOR, SA	1340
4.1 Correspondência	1340
4.1.1 Comunicação dos trabalhos de campo	1345
4.2 Registo de operações contabilísticas (trabalhos de campo)	
4.2.1 Balancetes gerais	1348
4.2.2 Extractos de conta	1387
Volume III: Comprovativos e documentação geral	
5 Correspondência geral, comprovativos e outros documentos de trabalho	1477
5.1 Correspondência geral	1477
5.2 Comprovativos	1484
5.2.1 APTG, SA	1485
5.2.2 SATA – Gestão de Aeródromos, SA	1599
5.3 Plano Global da auditoria	1634
5.4 Outros documentos de trabalho	1641
5.4.1 APTG, SA	1647
5.4.2 HDESPD, EPE	1668
5.4.3 SATA – Gestão Aeródromos, SA	1771
5.4.4 SAUDAÇOR, SA	1834
6 Anteprojecto do relatório	1874
7 Contraditório	1911
8 Relatório de auditoria	1981