



AUDITORIA

**Financiamento Público do
"Instituto do Território,
Associação" e contratos
celebrados com o Estado**

7³ 3⁴ 5⁹
6⁴ 2³ 1⁶ 9⁵
TRIBUNAL
DE CONTAS
9⁴ 5² 4⁷ 7¹
2⁶ 3¹ 8⁴



Tribunal de Contas

PROCESSO N.º 20/2015 – AUDIT

**Auditoria ao financiamento público do “Instituto do Território,
Associação” e aos contratos celebrados com o Estado**

Relatório

Junho de 2017



Tribunal de Contas

ÍNDICE

ÍNDICE.....	3
ÍNDICE DE QUADROS	4
SIGLAS	5
FICHA TÉCNICA	6
1 - SUMÁRIO	7
1.1 - CONCLUSÕES.....	7
1.2 - RECOMENDAÇÕES	16
2 - INTRODUÇÃO.....	18
2.1 - ÂMBITO E OBJETIVOS	18
2.2 - SÍNTESE METODOLÓGICA	18
2.3 - CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES.....	18
2.4 - EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	18
3 - PARTE EXPOSITIVA.....	20
3.1 - CARACTERIZAÇÃO DA ENTIDADE	20
3.1.1 - <i>Natureza, regime financeiro e sistema contabilístico</i>	20
3.1.2 - <i>Objeto e atividades</i>	20
3.1.3 - <i>Associados</i>	21
3.1.4 - <i>Financiamento público e rendimentos do IT</i>	22
3.1.5 - <i>Controlo de gestão</i>	24
3.2 - <i>RELAÇÕES ENTRE O IT E AS ASSOCIAÇÕES URBE E IC</i>	25
3.3 - FINANCIAMENTO COMUNITÁRIO.....	27
3.3.1 - <i>Candidaturas submetidas</i>	27
3.3.2 - <i>Contratos celebrados pelo IT em execução dos projetos financiados</i>	34
3.4 - FINANCIAMENTO PÚBLICO NACIONAL	49
3.4.1 - <i>Participações públicas</i>	49
3.4.2 - <i>Contratos celebrados com o Instituto de Emprego e Formação Profissional</i>	68
3.4.3 - <i>Contrato celebrado com o Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana</i>	69
3.4.4 - <i>Contratos celebrados com o Instituto Português do Desporto e Juventude</i>	81
3.4.5 - <i>Estudo “A falta de Atratividade dos Transportes Públicos”</i>	100
4 - VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	101
5 - EMOLUMENTOS	102
6 - DETERMINAÇÕES FINAIS.....	102
ANEXO I - EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS.....	105
ANEXO II – RESPOSTAS NO ÂMBITO DO CONTRADITÓRIO	112

ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1 - QUOTIZAÇÕES POR ASSOCIADO.....	22
QUADRO 2 - RENDIMENTOS DO IT.....	22
QUADRO 3 - PESO DAS TRANSFERÊNCIAS DAS ENTIDADES PÚBLICAS NACIONAIS NOS RENDIMENTOS CONTABILIZADOS	23
QUADRO 4 - QUOTIZAÇÕES.....	23
QUADRO 5 - SUBSÍDIOS PÚBLICOS NACIONAIS E COMUNITÁRIOS ATRIBUÍDOS AO IT, PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS E OUTROS RENDIMENTOS CONFORME CONTABILIDADE DO IT	24
QUADRO 6 - VOTOS DOS ASSOCIADOS	25
QUADRO 7 - VOTOS E MONTANTES RELATIVOS A QUOTAS DOS ASSOCIADOS.....	29
QUADRO 8 - DIFERENÇAS EXISTENTES ENTRE INFORMAÇÃO CONSIDERADA PELO IT E A ANÁLISE EFETUADA EM AUDITORIA RELATIVAMENTE ÀS ENTIDADES PÚBLICAS.....	30
QUADRO 9 - PROCEDIMENTOS PRÉ-CONTRATUAIS REALIZADOS PELO IT	35
QUADRO 10 - PEDIDOS DE PAGAMENTO SOLICITADOS PELO IT	37
QUADRO 11 - ÁREAS URBANAS 14-20 (ORÇAMENTO POR ATIVIDADES)	44
QUADRO 12 - PAGAMENTOS FEDER, NO ÂMBITO “ÁREAS URBANAS 14-20”	45
QUADRO 13 - CONTRATOS DE ESTÁGIOS EMPREGO APOIADOS PELO IEFP.....	68
QUADRO 14 - PAGAMENTOS DO IPDJ AO IT (IMPLEMENTAÇÃO DA CND/SNID)	85
QUADRO 15 - NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO PÚBLICO	89
QUADRO 16 - CRONOGRAMA	89
QUADRO 17 - COMPARTICIPAÇÃO FINANCEIRA DO IPDJ - RUBRICAS IMPUTADAS PELO IT	90
QUADRO 18 - NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO PÚBLICO.....	93
QUADRO 19 - CRONOGRAMA	94
QUADRO 20 - FATURAS EMITIDAS E COBRADAS PELO IT ÀS ENTIDADES PÚBLICAS RELATIVAS AO FINANCIAMENTO DO ESTUDO “A FALTA DE ATRATIVIDADE DOS TRANSPORTES PÚBLICOS”	100
QUADRO 21 - CLASSIFICAÇÃO CONTABILÍSTICA DO FINANCIAMENTO DO ESTUDO “A FALTA DE ATRATIVIDADE DOS TRANSPORTES PÚBLICOS” PELAS ENTIDADES PÚBLICAS	101
QUADRO 22 - LNEC - VIOLAÇÃO DE NORMAS LEGAIS OU REGULAMENTARES RELATIVAS À GESTÃO DE PATRIMÓNIO.....	105
QUADRO 23 - UNIVERSIDADE DA BEIRA INTERIOR - ASSUNÇÃO DE DESPESA COM VÍCIO DE INCOMPETÊNCIA	106
QUADRO 24 - ASSOCIAÇÃO DA EMEL AO IT-INSTITUTO DO TERRITÓRIO	107
QUADRO 25 - IHRU - NÃO CUMPRIMENTO DE NORMAS SOBRE A ASSUNÇÃO DE DESPESAS PÚBLICAS	108
QUADRO 26 - IPDJ - VIOLAÇÃO DE NORMAS DE AUTORIZAÇÃO DE PAGAMENTO DE DESPESAS PÚBLICAS.....	110



Tribunal de Contas

SIGLAS

Siglas	Denominação
AIBD	Agência Independente da Baixa Densidade
AIDEM	Agência Independente do Desporto e do Mar
AIHC	Agência Independente da Habitação e Cidade
AIMOB	Agência Independente da Mobilidade
CA	Conselho de Administração
CCP	Código dos Contratos Públicos
CDN	Carta Nacional Desportiva
CIVA	Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado
CPA	Código do Procedimento Administrativo
DGTC	Direção Geral Tribunal de Contas
DR	Diário da República
ESNL	Entidades do sector não lucrativo
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
GNR	Guarda Nacional Republicana
IC	IC – Identidade e Cultura, Associação
IFDR	Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P.
IHRU	Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P.
InCI	Instituto da Construção e do Imobiliário, I.P.
IPDJ	Instituto Português do Desporto e Juventude, I.P.
IT	Território, IT - Instituto do Território, Rede Portuguesa para o Desenvolvimento do Território, Associação
IVA	Imposto de Valor Acrescentado
LNEC	Laboratório Nacional de Engenharia Civil
POAT	Programa Operacional de Assistência Técnica
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
RFN	Rede de Fomento de Negócios
RPGN	Rede de Perceção e Gestão de Negócios
SIT	Sistema Informático do Território
SNC	Sistema de Normalização Contabilística
SNID	Sistema Nacional de Informação Desportiva
TC	Tribunal de Contas
UE	União Europeia
URBE	URBE – Núcleos Urbanos de Pesquisa e Intervenção, Associação

FICHA TÉCNICA

Nome	Categoria	Formação Académica
Equipa Técnica: José Diniz Júlio de Matos	Auditor Auditor	Licenciado em Gestão e Administração de Empresas Licenciado em Informática de Gestão
Magda Filipe	Apoio administrativo	
Coordenação Coordenação Geral	António Manuel Marques do Rosário, Auditor Chefe Leonor Côrte-Real Amaral, Auditora Coordenadora	



1 - SUMÁRIO

A auditoria teve por objetivo apreciar o financiamento público do IT, designadamente através de fundos comunitários, bem como a legalidade dos contratos celebrados com o Estado.

1.1 - Conclusões

Caraterização do Instituto do Território

1. O “Território, IT-Instituto do Território, Rede Portuguesa para o Desenvolvimento do Território, Associação” é uma associação privada sem fins lucrativos que tem no seu objeto, entre outros, contribuir para o estabelecimento de consensos doutrinários na sociedade portuguesa de natureza política, económica, ambiental e social e apoiar a administração territorial e o desenvolvimento empresarial no território nacional nas vertentes técnicas, científicas e tecnológicas (**cf. pontos 3.1.1 e 3.1.2**).
2. O IT-Instituto do Território encontra-se sujeito ao regime da normalização contabilística para as entidades do sector não lucrativo (**cf. pontos 3.1.1**).

Financiamento comunitário

➤ **Programa Operacional de Assistência Técnica (FEDER)**

3. Em maio de 2012 o IT-Instituto do Território submeteu duas candidaturas ao Programa Operacional de Assistência Técnica (FEDER): “Sistema Informático do Território” e “Áreas Urbanas 14-20” (**cf. ponto 3.3**).
4. De acordo com o Regulamento Específico “Assistência Técnica FEDER”, do QREN, podiam ser beneficiários deste Programa Operacional os organismos de direito público, indicados por qualquer outro beneficiário, tendo o ex-Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional indicado o Instituto do Território como beneficiário para a realização de projetos enquadrados nas tipologias previstas no artigo 4.º do Regulamento, designadamente a prevista na alínea “k) *Estudos, projectos e acções de suporte à tomada de decisão no âmbito dos fundos estruturais e que visem a criação de instrumentos de apoio ao planeamento e à gestão estratégica*” (**cf. ponto 3.3**).

➤ **Organismo de direito público**

5. Para ser considerado organismo de direito público o IT-Instituto do Território tinha que preencher os requisitos previstos nas alíneas a), b) e c) do segundo parágrafo do n.º 9 do artigo 1.º da Diretiva 18/2004/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004, ou seja: ter sido criado para satisfazer especificamente necessidades de interesse geral com carácter não industrial ou comercial; ser dotado de personalidade jurídica; e a sua atividade ser financiada maioritariamente pelo Estado, pelas autarquias locais ou regionais ou por outros organismos de direito público, ou cuja gestão estivesse sujeita a controlo por parte destes últimos, ou em cujos órgãos de administração, direção ou fiscalização mais de metade dos membros fossem designados

- peelo Estado, pelas autarquias locais ou regionais ou por outros organismos de direito público (cfr. ponto 3.3).
6. A submissão das candidaturas ao Programa Operacional e o preenchimento do requisito do financiamento maioritariamente público teve por base um documento assinado pelo Presidente do Conselho de Administração do IT-Instituto do Território, em 18 de maio de 2012, refletindo quotas dos associados, verificando-se que a percentagem de financiamento público, nos termos do referido documento, era de 54,3% (€ 6.500) e de financiamento privado 45,7% (€ 5.460) (cfr. ponto 3.3).
 7. No entanto, a informação prestada pelo IT não foi objeto de verificação pela estrutura técnica do Programa Operacional de Assistência Técnica, no âmbito da apreciação das candidaturas (cfr. ponto 3.3).
 8. Na presente auditoria verificou-se que o IT-Instituto do Território desde a sua criação até ao final de 2014 nunca preencheu os requisitos previstos na referida alínea c) do segundo parágrafo do n.º 9 do artigo 1.º da Diretiva 18/2004/CE, uma vez que quer o controlo de gestão quer o financiamento da Associação foram sempre maioritariamente privados (cfr. pontos 3.1.4, 3.1.5 e 3.3).
 9. Concretamente, no que respeita à situação à data da apresentação das candidaturas, observou-se que o financiamento público era minoritário (cfr. ponto 3.3).
 10. Não preenchendo o IT-Instituto do Território as condições para ser considerado “organismo de direito público” esta Associação não era elegível como beneficiário do POAT FEDER, não podendo ter beneficiado dos fundos do mesmo, pelo que a Autoridade de Gestão deste Programa Operacional pagou indevidamente ao IT-Instituto do Território o montante de € 249.798,88. A falta de recuperação deste montante pode originar um dano para o Estado e determinar a consequente responsabilidade financeira reintegratória para os respetivos responsáveis (cfr. ponto 3.3).
 11. Observa-se ainda que, em 18 de maio de 2012, aquando da indicação pelo então Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional do IT como entidade que reunia as condições para ser considerado como beneficiário do POAT, por preencher os requisitos de organismo de direito público, a Associação tinha sido recentemente criada, sendo uma entidade sem histórico, o que deveria ter determinado uma maior ponderação sobre a sua indicação como beneficiário do Programa (cfr. ponto 3.3).

➤ **Contratos celebrados no âmbito do Programa Operacional de Assistência Técnica (FEDER)**

12. No âmbito do desenvolvimento, implementação, gestão, administração e fiscalização do projeto “Sistema Informático do Território”, financiado pelo FEDER, o IT-Instituto do Território adjudicou, por ajuste direto, a “*Contratação de serviços de administração dos sistemas informáticos do IT*”, no montante de € 70.000, à Associação URBE – Núcleos Urbanos de Pesquisa e Intervenção (cfr. ponto 3.3.2.1).
13. Essa contratação, em setembro de 2012, foi anterior às adjudicações relativas ao “*Desenvolvimento de software para a gestão, monitorização e supervisão de projetos*” e à “*Prestação de serviços de conceção, desenvolvimento e implementação de um portal internet e respetivo sistema informático de suporte do IT*”, que lhe deveriam preceder mas que apenas foram realizadas em maio de 2013,



concluindo-se que entre setembro de 2012 e maio de 2013 não houve execução da prestação de serviços contratada (cfr. ponto 3.3.2.1).

14. Ainda no âmbito desse projeto, o IT-Instituto do Território adjudicou, por ajuste direto, a “Aquisição da prestação de serviços de fiscalização da produção do Sistema Informático do Território”, pelo valor € 25.880, à IC – Identidade e Cultura, Associação (cfr. ponto 3.3.2.1).
15. Atentos o fim e o objeto das referidas associações adjudicatárias - Associação URBE - Núcleos Urbanos de Pesquisa e Intervenção e IC - Identidade e Cultura, Associação, verifica-se que os objetos dos contratos celebrados não se enquadram no perímetro de ação destas entidades, isto é, na prossecução dos interesses pelos quais foi reconhecida a sua personalidade e que justificam a sua razão de existir. Adjudicar, designadamente, o fornecimento de equipamento informático à Associação URBE, constituindo este fornecimento uma atividade de intermediação, fora do âmbito daquelas pelas quais prossegue o seu fim, apenas foi suscetível de tornar o processo mais dispendioso em termos de financiamento público (cfr. ponto 3.3.2.1).
16. Ou seja, o IT-Instituto do Território, ao adjudicar à Associação URBE - Núcleos Urbanos de Pesquisa e Intervenção e à IC - Identidade e Cultura, Associação, ficou dependente destas Associações para o próprio funcionamento do SIT, confiando a sua administração e fiscalização a entidades externas cujos objetos sociais nada tinham a ver com os serviços mencionados (cfr. ponto 3.3.2.1).
17. Refira-se que existe uma estreita ligação entre o IT-Instituto do Território e as associações URBE - Núcleos Urbanos de Pesquisa e Intervenção e a IC - Identidade e Cultura, Associação, ligação visível nos membros que integram os órgãos sociais, na partilha de instalações e nas relações contratuais estabelecidas entre as três associações (cfr. pontos 3.2 e 3.3.2.1).
18. Apesar de se poder concluir que foi concretizada a “conceção, desenvolvimento e implementação de um sistema de informação de forma a corporizar computacionalmente uma entidade pública de cariz científico e tecnológico” que pode “produzir ferramentas e dados utilizáveis por outras entidades públicas”, o cumprimento dos objetivos a que a implementação do Sistema Informático do Território se propôs encontra-se muito aquém do desejado, não existindo evidências, designadamente, de que o Sistema tenha constituído um suporte à produção de informações estratégicas e ao acompanhamento de ações realizadas no âmbito do QREN, ou de que esteja a constituir um importante suporte à tomada de decisão no âmbito da aplicação dos fundos estruturais do período de programação 2014-2020 (cfr. ponto 3.3.2.1).
19. A Autoridade de Gestão do POAT não procedeu à avaliação dos resultados do investimento realizado e à sua comparação com os que foram fixados na decisão favorável de financiamento (cfr. ponto 3.3.2.1).
20. A despesa relativa ao 2.º pedido de pagamento não foi considerada elegível em consequência da ilegalidade do processo de contratação pública que a suportava, a qual adveio do facto de no procedimento pré-contratual subjacente ter intervindo como entidade adjudicante o Instituto do Território e como adjudicatária uma empresa de que era gerente o Presidente do Conselho de Administração e sócio fundador do IT (cfr. ponto 3.3.2.1).
21. No âmbito da execução do projeto “Áreas Urbanas 40-20”, igualmente financiado pelo FEDER, o IT-Instituto do Território realizou um procedimento de ajuste direto, tendo a adjudicação sido também efetuada à Associação URBE - Núcleos Urbanos de Pesquisa e Intervenção, evidenciando

os factos a falta de capacidade do IT para a realização do projeto ao ter procedido à contratação externa pelo valor aprovado pelo POAT (cfr. ponto 3.3.2.2).

22. Quanto à consecução dos resultados, tendo em conta as ações que o IT-Instituto do Território devia realizar, observa-se que as mesmas não foram imputadas por atividades, no sentido de se aferir da sua concretização e imputação de custos, inexistindo evidência de que algumas delas tenham sido concretizadas (cfr. ponto 3.2.2.2).
23. No que respeita ao indicador de realização de “1 Estudo”, também não é evidente qual o documento que evidencia a sua concretização, face aos objetivos da operação (cfr. ponto 3.3.2.2).
24. Quanto ao indicador Congressos/seminários/workshops/eventos, observa-se que não foi realizada a conferência internacional prevista, não existindo evidências documentais do “Estudo” a efetuar em sua substituição, não se entendendo o motivo por que um membro do Governo ou a Secretaria-Geral do Ministério da Economia se envolveram na alteração de um contrato de financiamento comunitário de um projeto de que era beneficiária uma associação privada. Igualmente, não existe evidência de que a alteração das atividades do projeto tenha sido aprovada pela Autoridade de Gestão do POAT e que tenha existido qualquer reprogramação da operação (cfr. ponto 3.3.2.2).
25. Conforme resulta da decisão de financiamento, acresce que a concretização dos indicadores da operação “Áreas Urbanas 14 – 20” deveria resultar “(...) num contributo significativo para o desenvolvimento territorial na vertente do urbanismo e na definição da aplicabilidade dos fundos comunitários nesta área”, o que não foi demonstrado (cfr. ponto 3.3.2.2).
26. A Autoridade de Gestão do POAT nesta operação deveria ter procedido à adequada avaliação do investimento realizado e dos resultados do mesmo e à sua comparação com os que foram fixados na decisão favorável de financiamento (cfr. ponto 3.2.2.2).

Financiamento público nacional

27. Participações públicas no IT-Instituto do Território e apoios financeiros (cfr. pontos 3.4 e 3.4.1):

- 27.1. Relativamente à participação do Laboratório Nacional de Engenharia Civil como associado do IT-Instituto do Território apurou-se que o Laboratório não demonstrou a existência da autorização prévia dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da tutela nem a fundamentação da imprescindibilidade da participação na criação da Associação para a prossecução das suas atribuições, tendo sido violado o artigo 19.º e o disposto nos artigos 13.º, n.º 1, e 41.º, n.º 5, alínea b), da Lei-Quadro dos Institutos Públicos, pelo que a sua participação na criação do IT-Instituto do Território como associado fundador é um ato ineficaz, nos termos do n.º 7 deste último preceito legal.

O IT-Instituto do Território funciona numa sala cedida graciosamente pelo Laboratório Nacional de Engenharia Civil, tendo como contrapartida o não pagamento da quota. Considerando a ineficácia jurídica do ato de adesão à Associação, esta cedência consubstancia uma subvenção pública, nos termos da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto.

Observa-se, no entanto, que o Laboratório nunca apurou o valor da cedência do bem do património público, bem como os demais custos incorridos com a entidade e, consequentemente não deu cumprimento à obrigação de publicidade e de reporte de informação do apoio em causa, nos termos da Lei n.º 64/2013. Tal omissão tem como consequência a violação de normas relativas à gestão do património, sendo suscetível de



determinar responsabilidade financeira para os responsáveis, nos termos do artigo 10.º, n.º 1, alínea c), do referido diploma legal.

- 27.2. Relativamente à participação de diversas entidades que se regem pelo regime jurídico das instituições de ensino superior verificou-se que os respetivos estatutos permitiam que fossem associadas do IT-Instituto do Território.

No entanto, os atos de adesão ao IT-Instituto do Território pelas Universidades da Beira Interior e de Trás-os-Montes e Alto Douro e pelo Instituto Politécnico de Coimbra sofrem do vício de incompetência, tendo os pagamentos das respetivas quotas sido efetuados com violação das normas de assunção de despesa pública, constituindo infração financeira suscetível de originar responsabilidade financeira de acordo com a alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, na redação dada pela Lei n.º 48/2006.

Atentas, no entanto, as respostas no âmbito do contraditório do ex-Reitor da Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro e do Presidente do Instituto Politécnico de Coimbra, encontra-se suficientemente evidenciado que as respetivas condutas só podem ser censuradas a título de negligência, relevando-se a eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, na redação dada pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de agosto, e 35/2007, de 13 de agosto, por se considerarem preenchidos os pressupostos das alíneas a) a c).

Quanto ao ex-Administrador da Universidade da Beira Interior, este veio referir no contraditório que se tratou de uma adesão individual, não o tendo feito em representação institucional da Universidade dado não ter sido designado para esse efeito por qualquer órgão desta entidade.

Apesar do referido, observa-se que da ficha de adesão ao IT resulta que foi a Universidade que foi identificada como associado fundador e que o ex-Administrador da Universidade da Beira Interior atuou em representação desta. Acresce que, a título de quotas, a Universidade pagou em 2012 € 500 e, relativamente a 2013, € 514, constituindo estas situações infração financeira suscetível de originar responsabilidade financeira para o responsável em questão nos termos atrás expostos.

- 27.3. No que respeita à adesão da Autoridade Metropolitana de Transportes do Porto (entidade extinta pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho) ao IT-Instituto do Território, pela análise dos respetivos estatutos verifica-se que estes não permitiam a participação da entidade na Associação, e a desconformidade legal da despesa (cfr. artigo 22.ª, n.º 1, alínea a), do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho), decorrendo dos factos vertidos no contraditório que a responsabilidade financeira desta infração, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, é apenas suscetível de imputação ao ex-Presidente do Conselho Executivo.

Decorre, no entanto, das alegações apresentadas pelo referido responsável que se encontra suficientemente evidenciado que a respetiva conduta só pode ser censurada a título de negligência. Ora, não se conhecendo registos de recomendação de órgão de controlo interno ou do Tribunal no sentido da correção desta irregularidade, releva-se a eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, na redação dada pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de agosto, e 35/2007, de 13 de agosto, por se considerarem preenchidos os pressupostos das alíneas a) a c).

- 27.4. Relativamente à participação no IT-Instituto do Território de diversas entidades do setor empresarial do Estado, verificou-se que nenhuma delas deu cumprimento à obrigação legal de divulgar a participação na Associação, prevista no artigo 44.º, n.º 1, alínea c), do Decreto-Lei n.º 133/2013.

Refere-se ainda que, no que respeita à Administração do Porto de Lisboa, S.A., não existe evidência de que tenha sido obtida por esta sociedade a autorização dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e do sector de atividade, antecedida de parecer prévio da Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Sector Público Empresarial (cfr. artigo 11.º, n.ºs 1 e 4, do Decreto-Lei n.º 133/2013), implicando a referida falta de autorização a nulidade do ato de adesão ao IT (cfr. artigo 12.º do referido diploma). Contudo, verifica-se que, pelo menos até agosto de 2015, não tinha sido efetuado nenhum pagamento por esta entidade a favor do IT-Instituto do Território, pelo que à ilegalidade praticada não é suscetível de ser imputada responsabilidade financeira.

- 27.5. No âmbito da participação dos municípios e de outras entidades de âmbito local verificou-se:

A adesão ao IT-Instituto do Território pela CIMBAL - Comunidade Intermunicipal do Baixo Alentejo foi autorizada pelo seu Conselho Executivo e não pela Assembleia Intermunicipal, consubstanciando a violação de norma de assunção de despesa pública, ou seja, do disposto no artigo 53.º, n.º 1, por remissão do artigo 56.º, n.º 3, da Lei n.º 50/2012.

Esta participação, bem como a do Município de Beja não foram sujeitas à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, em violação do artigo 56.º, n.º 2, da Lei n.º 50/2012.

A EMEL - Empresa Municipal de Mobilidade e Estacionamento de Lisboa, E.M., S.A., associou-se ao IT-Instituto do Território em 11 de julho de 2013, tendo pago, em 8 de julho de 2015, a quota de associada, no valor de € 1.508, referente ao ano de 2014. De acordo com o n.º 1 do artigo 38.º da Lei n.º 50/2012, não podia participar na Associação, cominando o n.º 2 do mesmo artigo com a nulidade os atos praticados em violação daquele preceito legal. Assim, o pagamento pela EMEL do montante respeitante à quota de associada do IT-Instituto do Território consubstancia a violação de normas sobre a assunção de despesas públicas, suscetível de originar responsabilidade reintegratória, no montante de € 1.508, para os responsáveis pela deliberação e pelo pagamento da quota, de acordo com o previsto no artigo 59.º, n.º 1 e 4 da Lei n.º 98/97, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, e sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), do referido diploma legal.

Contratos celebrados com entidades públicas

28. No que respeita ao protocolo celebrado entre o IT-Instituto do Território e o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, subscrito pelo Presidente do Conselho Diretivo do instituto público, refere-se (**cfr. ponto 3.4.3**):

- 28.1. Através desse protocolo, celebrado em 21 de maio de 2012, o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana assumiu o compromisso de aderir à criação da “Agência Independente da Habitação e da Cidade”.

Considerando que o Presidente do Conselho Diretivo do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana é associado fundador individual do IT desde 12 de dezembro de 2011, o mesmo deveria ter-se absterido de participar na deliberação de 19 de abril de 2012, que



autorizou o IHRU a associar-se ao IT na criação da Agência Independente da Habitação e da Cidade.

Na sequência do protocolo, celebrado a título de apoio à criação da Agência Independente da Habitação e da Cidade, o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, em 1 de outubro de 2012, pagou € 25.000 ao IT-Instituto do Território.

No entanto, aquele valor não representa nenhum apoio, antes a contrapartida de prestações contratuais específicas previstas no protocolo por parte do Instituto do Território.

Com efeito, no âmbito da “Agência Independente da Habitação e da Cidade” do IT-Instituto do Território foram preparadas e promovidas diversas conferências e debates, como foi o caso da conferência de lançamento da Agência e a preparação e acompanhamento dos debates realizados para a Estratégia Nacional da Habitação, tendo sido apresentado, em abril de 2014, o documento *Estratégia Nacional para a Habitação* que contribuiu para o trabalho do Instituto que conduziu ao documento final do qual resultou a Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2015, de 15 de julho.

Embora do montante global pago pelo Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana a quantia de € 5.000 tenha sido contabilizada pelo IT-Instituto do Território na conta “788814 - Quotizações, Jóias de adesão”, referindo-se no protocolo que esta quantia é relativa à adesão do Instituto como associado da Agência Independente da Habitação e da Cidade, considerando que esta Agência não tem personalidade jurídica, consubstanciando um centro de custos do IT-Instituto do Território, e que o IHRU não é associado do IT, esta quantia faz igualmente parte da remuneração das prestações contratuais específicas efetuadas pelo IT-Instituto do Território.

Nos termos do artigo 20.º, n.º 1, alínea a), do Código dos Contratos Públicos, o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana podia recorrer ao ajuste direto para esta prestação de serviços. Todavia, não existiu nenhuma decisão de contratar nem de escolha do ajuste direto por parte do Conselho Diretivo do Instituto de acordo com o artigo 36.º e com o referido artigo 20.º, nem foi cumprido o regime estabelecido nos artigos 114.º e seguintes do Código, designadamente o artigo 115.º (convite à apresentação de proposta).

Também não foi dado cumprimento ao disposto no artigo 26.º, n.º 4, da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2012), que veio estabelecer a necessidade de um parecer prévio vinculativo, a emitir pelo membro do Governo responsável pela área das finanças, para a celebração de contratos de aquisição de serviços por órgãos e serviços abrangidos pelo âmbito de aplicação da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, sendo nulos os contratos de aquisição de serviços celebrados sem o parecer em questão (cfr. n.º 10 do artigo 26.º).

Verificou-se também que este ajuste direto não foi publicitado pelo Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, nos termos do artigo 127.º do Código dos Contratos Públicos, sendo a publicitação condição de eficácia do contrato, designadamente para efeitos do respetivo pagamento, de acordo com o n.º 3 do referido preceito legal.

As ilegalidades verificadas consubstanciam a violação de normas sobre a assunção de despesas públicas, suscetíveis de originar responsabilidade financeira sancionatória para os responsáveis, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e l), da Lei n.º 98/97, de 26 de

agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 48/2006, de 29 de agosto, e n.º 61/2011, de 7 de dezembro.

29. No que respeita ao Instituto Português do Desporto e Juventude (IPDJ):

- 29.1. Em 4 de fevereiro de 2014, foi celebrado um protocolo entre o IT-Instituto do Território e o IPDJ, tendo por objeto “(...) regular os termos da cooperação entre o IPDJ e o IT tendo em vista a implementação, a administração e a gestão do SNID - Sistema Nacional de Informação Desportiva” (cfr. ponto 3.4.4).

O Presidente do Conselho Diretivo do IPDJ deveria ter-se absterido de celebrar este protocolo, uma vez que o mesmo subscreveu, em 8 de maio de 2012, o protocolo de criação da Agência Independente do Desporto e do Mar do IT.

Em 28 de maio de 2014, o Presidente do Conselho Diretivo do IPDJ autorizou a contratação de prestação de serviços de *assessoria e consultadoria na coordenação e administração da implementação da CDN/SNID - Carta Desportiva Nacional/Sistema Nacional de Informação Desportiva* ao IT-Instituto do Território, sendo o preço base do contrato de € 60.894,36.

Também neste caso, o Presidente o Conselho Diretivo do IPDJ não deveria ter intervindo neste processo.

A referida autorização teve como suporte o proposto por uma técnica superior dos serviços centrais do Instituto Português do Desporto e Juventude que, anteriormente, entre 6 de março de 2012 e 27 de agosto de 2013, tinha presidido ao órgão executivo da URBE - Núcleos Urbanos de Pesquisa e Intervenção, Associação, a qual tinha uma estreita ligação com o IT-Instituto do Território, pelo que a referida técnica deveria também ter-se absterido de intervir no processo.

- 29.2. Em 28 de agosto de 2014 foi celebrado um contrato-programa de desenvolvimento desportivo em que o Instituto Português do Desporto e Juventude se vinculou a conceder uma comparticipação financeira de € 10.000 ao IT-Instituto do Território, para este proceder à organização do “Programa de Desenvolvimento Desportivo – 2014”, tendo como período de execução o ano de 2014, retroagindo a produção de efeitos à data de início da execução do programa (cfr. ponto 3.4.4).

Em 18 de setembro de 2015, o IPDJ e o IT-Instituto do Território celebraram novo contrato-programa de desenvolvimento desportivo, onde o Instituto se vinculou a conceder uma comparticipação financeira igual à do contrato de 2014, para este proceder à organização do “Programa Desportivo de 2015” (idêntico ao de 2014), terminando a execução do contrato em 31 de dezembro de 2015. A comparticipação do IPDJ foi disponibilizada nos seguintes termos: € 7.000 até 30 dias após a entrada em vigor do contrato e € 3.000 em 2015, após a entrega, até 30 de novembro de 2015, do relatório final sobre a execução técnica e financeira.

O Decreto-Lei 273/2009, que estabelece o regime jurídico dos contratos-programa de desenvolvimento desportivo, no artigo 3.º, alíneas a) a e), tipifica as entidades que podem obter apoios, aí não se integrando, face ao seu objeto social, o IT-Instituto do Território (cfr. artigo 2.º dos Estatutos). O n.º 3 do referido preceito prevê que por despacho do membro do Governo responsável pela área do desporto podem ser concedidos apoios a



outras pessoas singulares ou coletivas, desde que se destinem, direta ou indiretamente, ao apoio de atividades desportivas, tendo a despesa sido autorizada e a minuta do contrato-programa homologada pelo Secretário de Estado do Desporto e da Juventude, em 3 de setembro de 2014.

Relativamente ao contrato-programa de 2014, a eficácia retroativa dada ao contrato violou o disposto no artigo 287.º, n.º 2, do Código dos Contratos Públicos, e no artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 273/2009, uma vez que não se verificaram exigências imperiosas de direito público que justificassem a produção de efeitos retroativos, pelo que não poderiam ter sido participadas pelo Instituto Português do Desporto e Juventude despesas com a realização do contrato-programa anteriores a 5 de setembro de 2014 (data da sua publicação no Diário da República).

Ainda no que respeita ao contrato em análise e à justificação das despesas relativas às atividades programadas, verifica-se a inexistência de correspondência entre as atividades com financiamento público solicitado pelo IT-Instituto do Território e os documentos justificativos apresentados, não sendo possível efetuar a respetiva imputação ou determinar os critérios para tal, com exceção do caso respeitante aos custos com a aquisição de serviços de uma consultora externa, no montante de € 5.000.

Observa-se ainda que o contrato de trabalho a que os recibos de vencimento se reportam foi objeto de apoios pelo IEFP no âmbito do reembolso da TSU (100%) e Estímulo 2013 (60% da retribuição base mensal paga ao trabalhador), no período entre 3 de julho de 2014 e 3 de janeiro de 2016.

No que respeita ao contrato-programa de desenvolvimento desportivo de 2015, nem sequer foram apresentados pelo IT-Instituto do Território documentos comprovativos dos custos imputáveis às atividades com financiamento público solicitado, o que demonstra que não existiu esta validação da informação pelo IPDJ, apesar de se referir na Informação de 28 de dezembro de 2015, na qual se propôs o pagamento da despesa de € 3.000, que *“a entidade entregou o relatório das atividades desenvolvidas acompanhado dos restantes documentos previstos no contrato-programa, os quais foram validados pelos serviços”*. O relatório apresentado pelo beneficiário não foi, como devia, acompanhado do balancete analítico do centro de resultados, antes do respetivo apuramento. Com efeito, só na Informação de 30 de dezembro de 2015, na qual se corrigiu o pagamento da despesa de € 3.000 para € 2.984,17, consta a referência ao *“balancete analítico previsto no contrato-programa”*.

O IT-Instituto do Território não tinha também qualquer autonomia financeira para executar os programas de desenvolvimento desportivo apresentados ao IPDJ.

Também não existem evidências de que o Instituto Português do Desporto e Juventude tivesse acompanhado e controlado a execução dos contratos através de qualquer meio referido no artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 273/2009.

As situações referidas consubstanciam a violação de normas de autorização de pagamento de despesas públicas por parte de responsáveis do Instituto Português do Desporto e Juventude, cfr. artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, sendo as ilegalidades verificadas suscetíveis de originar responsabilidade reintegratória quanto ao pagamento efetuado após a entrega, em 30 de novembro de 2015, do relatório do programa desportivo sobre a execução técnica e financeira, por terem causado dano para o erário público no montante de € 2.984,17, indiciando os factos a atuação dolosa dos eventuais responsáveis,

de acordo com o disposto no n.º 4 do artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 273/2009 e no artigo 59.º, n.º 1 e 4, da Lei n.º 98/97, alterada e republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, bem como responsabilidade sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), do diploma legal citado.

Os factos analisados na auditoria permitem observar, ainda, que ambos os contratos-programa não foram executados de forma a atingir os objetivos definidos, verificando-se o incumprimento culposo dos contratos pelo IT-Instituto do Território, nos termos do artigo 29.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 273/2009, pelo que o IPDJ deve diligenciar pela reposição dos montantes pagos.

1.2 - Recomendações

No contexto da matéria exposta no presente relatório e resumida nas conclusões que antecedem, recomenda-se às entidades abaixo identificadas o seguinte:

A) À Autoridade de Gestão do Programa Operacional de Assistência Técnica

Diligenciar pela recuperação do financiamento comunitário indevidamente pago ao IT-Instituto do Território, no montante de € 249.798,88, uma vez que esta Associação não era elegível como beneficiária do Programa Operacional de Assistência Técnica – FEDER.

B) Ao Laboratório Nacional de Engenharia Civil

- a) Avaliar a necessidade da participação no IT-Instituto do Território para a prossecução das suas atribuições e, em caso afirmativo, diligenciar pela obtenção de autorização dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da tutela, devidamente fundamentada.
- b) Proceder à avaliação do valor dos benefícios concedidos ao IT-Instituto do Território com a cedência do bem do património público, bem como dos demais custos incorridos, para determinação da eventual obrigação de publicitação dos benefícios concedidos, nos termos da Lei n.º 64/2013.

C) Às Universidades da Beira Interior e de Trás-os-Montes e Alto Douro, ao Instituto Politécnico de Coimbra e à CIMBAL – Comunidade Intermunicipal do Baixo Alentejo

Observar o regime legal relativo à competência dos respetivos órgãos, designadamente quanto à decisão de constituição ou participação em associações de direito privado.

D) Ao Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana

- a) Observar as normas aplicáveis à formação de contratos públicos aquando do recurso ao ajuste direto para a prestação de serviços;
- b) Submeter a parecer prévio vinculativo pelo membro do Governo competente os contratos de aquisição de serviços que dele carecem;
- c) Publicitar no portal da Internet dedicado aos contratos públicos os celebrados na sequência de ajuste direto.



E) Ao Instituto Português do Desporto e Juventude

- a) Proceder ao efetivo acompanhamento e controlo da execução dos contratos programa de desenvolvimento desportivo, verificando a concretização dos objetivos dos mesmos;
- b) Exercer o direito de reaver todas as quantias pagas ao IT-Instituto do Território devido à não realização culposa dos fins essenciais dos programas de desenvolvimento desportivo de 2014 e 2015.

F) Às Entidades Públicas Empresariais: Infraestruturas de Portugal, S.A, Metropolitano de Lisboa, E.P.E., Companhia de Carris de Ferro de Lisboa, S.A., Transtejo - Transportes do Tejo, S.A., CP - Comboios de Portugal, EPE, e APL - Administração do Porto de Lisboa, S.A.

Divulgar a participação em entidades de natureza associativa ou fundacional, nos termos do Decreto-Lei n.º 133/2013.

G) Ao Município de Beja e à CIMBAL – Comunidade Intermunicipal do Baixo Alentejo

Submeter a fiscalização prévia do Tribunal de Contas os atos de aquisição de participações locais, nos termos da Lei n.º 50/2012.

2 - INTRODUÇÃO

A Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, da Assembleia da República, solicitou ao Tribunal de Contas (TC) a realização da auditoria ao “Território, IT - Instituto do Território, Rede Portuguesa para o Desenvolvimento do Território, Associação”, sobre o financiamento público, designadamente através de fundos comunitários, e a legalidade dos contratos celebrados com o Estado.

2.1 - Âmbito e objetivos

A ação tem a natureza de auditoria orientada e como objetivo geral apreciar o financiamento público do IT-Instituto do Território, bem como a legalidade dos contratos celebrados com o Estado, desde a sua constituição, em 1 de outubro de 2011, até ao final de 2014.

Os objetivos específicos estabelecidos foram os seguintes:

- ◆ Caracterizar a entidade;
- ◆ Apurar os montantes de financiamento público, incluindo o comunitário, e analisar a sua elegibilidade / legalidade e a execução física e financeira;
- ◆ Analisar a legalidade e a execução física e financeira dos contratos celebrados entre o IT e o Estado.

2.2 - Síntese metodológica

Na realização desta auditoria foram seguidos os princípios, métodos e técnicas acolhidos no Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas.

As verificações tiveram caráter exaustivo, tendo sido objeto de análise todos os projetos / operações com financiamento público, incluindo comunitário, assim como todos os contratos celebrados entre o IT e entidades públicas.

Para a validação dos montantes de financiamento público recorreu-se à análise da documentação comprovativa e à circularização das entidades públicas envolvidas.

2.3 - Condicionantes e limitações

O desenvolvimento da ação foi condicionado pelo facto de o IT não ter condições para que o trabalho de campo se realizasse nas suas instalações, pelo que foi necessário recorrer-se sistematicamente ao pedido de elementos, fundamentalmente, por meios eletrónicos.

No entanto, é de realçar a colaboração dos técnicos e responsáveis das entidades envolvidas na disponibilização da documentação e na prestação dos esclarecimentos solicitados.

2.4 - Exercício do contraditório

Nos termos dos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, o relato de auditoria, sem os pontos 1.2, 5.2, 5.3 e o Anexo, foi enviado para



contraditório, ao Território, IT – Instituto do Território, Rede Portuguesa para o Desenvolvimento do Território, Associação.

Também para efeitos de exercício do contraditório foi enviado um extrato do relato, nas matérias correspondentes e sem o Anexo, às seguintes entidades:

- ◆ Gestor do Programa Operacional de Assistência Técnica FEDER 2007-2013
- ◆ Autoridade de Gestão do Programa Operacional de Assistência Técnica 2014-2020
- ◆ LNEC - Laboratório Nacional de Engenharia Civil
- ◆ IHRU - Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana
- ◆ Instituto Português do Desporto e Juventude
- ◆ Universidade da Beira Interior
- ◆ Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro
- ◆ Instituto Politécnico de Coimbra
- ◆ CARRIS - Companhia Carris de Ferro de Lisboa, SA
- ◆ CP - Comboios de Portugal, EPE
- ◆ Infraestruturas de Portugal, SA
- ◆ Metropolitano de Lisboa, EPE
- ◆ Transtejo - Transportes Tejo, SA
- ◆ APL - Administração do Porto de Lisboa, SA
- ◆ Município de Beja
- ◆ CIMBAL - Comunidade Intermunicipal do Baixo Alentejo
- ◆ EMEL - Empresa Municipal de Mobilidade e Estacionamento de Lisboa, EM, SA

Destas entidades não se pronunciaram o Instituto Português do Desporto e Juventude, a Universidade da Beira Interior, a Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, a CARRIS - Companhia Carris de Ferro de Lisboa, SA, a CP - Comboios de Portugal, EPE, o Metropolitano de Lisboa, EPE, a Transtejo - Transportes Tejo, SA, a APL - Administração do Porto de Lisboa, SA, e a CIMBAL – Comunidade Intermunicipal do Baixo Alentejo.

Ainda no âmbito do exercício do contraditório foram igualmente enviados extratos do relato aos responsáveis individuais.

Todos os responsáveis individuais, com exceção de uma vogal do Conselho Diretivo do IHRU, se pronunciaram.

As alegações apresentadas foram, nas partes relevantes, incorporadas no texto deste Relatório, sendo apresentadas integralmente no Anexo II, a fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório.

3 - PARTE EXPOSITIVA

3.1 - Caracterização da entidade

3.1.1 - Natureza, regime financeiro e sistema contabilístico

O “Território, IT - Instituto do Território, Rede Portuguesa para o Desenvolvimento do Território, Associação”, abreviadamente designado por IT, é uma associação privada sem fins lucrativos, criada em 1 de outubro de 2011, com sede no Departamento de Economia, Gestão e Engenharia Industrial da Universidade de Aveiro e polos regionais nos estabelecimentos de ensino superior e nas entidades científicas que integram a referida rede¹.

O IT integra-se no universo das entidades do sector não lucrativo (ESNL) e, nessa medida, encontra-se sujeito ao regime da normalização contabilística para estas entidades.

3.1.2 - Objeto e atividades

Conforme dispõe o artigo 2.º dos seus Estatutos, o IT tem como objeto, designadamente:

- a) Desenvolver o conhecimento científico existente acerca do território nacional, promovendo uma rede de colaboração e intercâmbio de informação entre todos os seus membros;*
- b) Contribuir para o estabelecimento de consensos doutrinários na sociedade portuguesa de natureza política, económica, ambiental e social, (...);*
- c) Potencializar as capacidades científicas e tecnológicas portuguesas (...);*
- d) Apoiar a administração territorial e o desenvolvimento empresarial no território nacional, aos níveis local, regional e central em todas as vertentes técnicas, científicas e tecnológicas;*
- e) Apoiar o investimento externo no território nacional, (...) designadamente em matéria de informação territorial;*
- f) Fomentar parcerias estratégicas (...);*
- g) Fomentar uma cultura de segurança e espírito cívico (...) como a segurança no mar, a prevenção e segurança rodoviárias e o urbanismo preventivo.*

No referido artigo 2.º dos Estatutos encontram-se igualmente previstas as atividades, sem fins lucrativos, que o IT pode realizar para cumprir o seu objeto social, sendo de destacar as seguintes: consultadoria e investigação com aproveitamento das capacidades da rede; produção de exposições, conferências e seminários; produção de conteúdos para a comunicação social, meio científico, empresarial ou outro; publicações.

¹ Cfr. escritura pública de constituição, a qual integra os Estatutos do IT (os Estatutos foram objeto de alteração em 9 de setembro de 2014).



3.1.3 - Associados

Os associados do IT são de vários tipos, conforme estabelecido nos artigos 3.º e 5.º dos seus Estatutos:

- ◆ **Honorários.** Distinção deliberada em Assembleia Geral do IT. Estes associados, pessoas individuais ou coletivas, encontram-se isentas da prestação de jóia e quota, e não detêm votos em assembleia;
- ◆ **Fundadores.** Reconhecidos na primeira Assembleia Geral, ficando isentos da prestação de jóia. Os associados individuais e institucionais possuem 5 ou 25 votos, respetivamente;
- ◆ **Efetivos.** Estes associados possuem 1 ou 20 votos, respetivamente, consoante sejam individuais ou institucionais.

O IT iniciou a sua atividade em 1 de outubro de 2011, não tendo sido elaborados orçamentos e planos de atividades para 2011 e 2012. Já para 2013, embora continuasse a não haver orçamento, foi aprovado um plano de atividades. O IT justifica estes factos com a dificuldade em orçamentar em período inicial de atividades (no início de 2012 a apresentação pública da Associação ainda não tinha ocorrido).

Para 2014 foram aprovados o plano de atividades e o orçamento. O orçamento para 2014 previa m€ 233,7 de despesas a realizar e possuía uma projeção de quotizações a cobrar de m€ 50,4. Nas despesas destacavam-se m€ 155,5 relativos à execução da operação “Sistema de Informação do Território”, financiada pelo POAT-FEDER.

O valor a pagar anualmente pelos associados a título de quotas é objeto de deliberação do Conselho de Administração (CA) (alínea c) do n.º 1 do artigo 6.º dos Estatutos), sendo o pagamento realizado exclusivamente por meios eletrónicos (**cfr. ponto 6. do artigo 3.º dos Estatutos**).

Desde o início da atividade do IT até ao final de 2012 as quotizações anuais dos associados particulares e institucionais foram de € 30,00 e € 500,00, respetivamente. Os valores fixados das quotas foram em regra aplicados, embora se tenham verificado situações de desconto e de isenção de quotas. Algumas entidades invocaram limitações financeiras e foi-lhes reduzido o valor da quotização, outras ficaram isentas do seu pagamento em troca de serviços ou cedência de bens².

Posteriormente, em 2013, conforme ficou registado em ata da reunião do CA, realizada em 3 de abril, foi definido novo regime de quotizações, o qual previa uma maior diferenciação entre os associados. O novo regime, com efeitos a partir do início desse ano, estabelecia as seguintes quotizações anuais:

² Em 8 de novembro de 2011, o CA deliberou isentar de pagamento de quota as seguintes entidades:

- Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC), enquanto este cedesse uma sala ao IT a título gracioso;
- Associação URBE em relação à quota de 2011, atendendo à colaboração financeira prestada, nomeadamente com a realização de despesas com comunicações.

Quadro 1 - Quotizações por associado

(em euros)

Associados	Quota anual
Individuais	31
Institucionais em dificuldades e pequenas associações com até 300 associados	300
Fundadores, outras associações, federações, estabelecimentos do ensino superior, empresas e outras pessoas coletivas com até 50 funcionários	514
Empresas e outras pessoas coletivas com mais de 50 funcionários (*)	1.500 - 2.500
Empresas e outras pessoas coletivas com mais de 500 funcionários (*)	4.000 - 5.000

(*) Quota entre um valor mínimo e um valor máximo.

Fonte: IT.

Em 2014, a quota de € 514 foi atualizada para € 517, conforme ficou registado em ata da reunião do CA, realizada em 14 de outubro desse ano.

3.1.4 - Financiamento público e rendimentos do IT

O quadro seguinte reflete os rendimentos contabilizados pelo IT, desde a sua constituição, em 1 de outubro de 2011, até final de 2014.

Quadro 2 - Rendimentos do IT

(em euros)

Rendimentos do IT					
Contas	Descritivo	2011	2012	2013	2014
72	Prestação de serviços		18 750,00	5 000,00	30 673,59
75	Subsídios à exploração		22 497,00	137 280,51	111 641,71
751	Subsídios do Estado e de outros entes públicos, excluindo subsídios provenientes da UE				21 620,33
	Subsídios a operações de programas cofinanciados pelo FEDER - Participação comunitária		22 497,00	137 280,51	90 021,38
78	Outros rendimentos e gastos	30,00	18 787,10	38 651,70	47 195,03
7822	Descontos de pronto pagamento			61,70	
7881	Correções relativas a períodos anteriores		277,10		11 250,00
78881	Quotizações	30,00	18 510,00	38 590,00	35 945,03
	Entidades públicas(*)		11 000,00	20 746,00	22 342,03
	Entidades privadas(*)	30,00	7 510,00	17 844,00	13 603,00
72+75+78	Total de Rendimentos	30,00	60 034,10	180 932,21	189 510,33

(**) A distinção entre quotizações pagas por entidades públicas e privadas foi efetuada com base nos balancetes patrimoniais, conta "Clientes c/c" (2012) e extratos da subconta "Quotizações" (2013 e 2014)

Fonte: Demonstração de resultados e balancetes patrimoniais de final de exercício de 2011 a 2014

No quadro seguinte indica-se a proporção do financiamento público nacional no período em análise.



Quadro 3 - Peso das transferências das entidades públicas nacionais nos rendimentos contabilizados

(em euros)

Peso relativo do financiamento por entidades públicas				
	2011	2012	2013	2014
Quotizações de entidades públicas e subsídios do Estado e de outros entes públicos (excluindo subsídios da UE)	0	11 000,00	20 746,00	43 962,36
Peso do financiamento por entidades públicas no total dos rendimentos	0%	18%	11%	23%

Fonte: Demonstração de Resultados e balancetes patrimoniais de final de exercício de 2011/12/13/14

Tendo por base a contabilidade do IT, o maior peso das transferências públicas nacionais verifica-se em 2014, com 23%.

Face às informações obtidas no decurso da ação, os montantes foram corrigidos conforme a seguir se evidencia.

Com base nos elementos obtidos junto do IT (mapas de associados, fichas de adesão e atas das reuniões dos órgãos sociais) e da circularização efetuada às entidades públicas, foram elaboradas listagens de associados e quotas a cobrar nos exercícios em análise, valores esses que deveriam encontrar-se refletidos na subconta 78881 – “Quotizações”.

No quadro seguinte indicam-se os valores de quotizações inscritos na contabilidade do IT e os valores apurados no decurso da ação, distinguindo associados públicos e privados.

Quadro 4 - Quotizações

(em euros)

Quotizações					
		2011	2012	2013	2014
Quotizações contabilizadas	Total	30,00	18 510,00	38 590,00	35 945,03
	Entidades públicas		11 000,00	20 746,00	22 342,03
	Entidades privadas	30,00	7 510,00	17 844,00	13 603,00
Quotizações corrigidas	Total	3 310,00	15 720,00	44 090,00	51 117,03
	Entidades públicas	1 500,00	7 000,00	26 252,00	28 915,03
	Entidades privadas	1 810,00	8 720,00	17 838,00	22 202,00
Diferença no total de rendimentos (2) – (1)		3 280,00	-2 790,00	5 500,00	15 172,00

Fontes: Demonstrações de resultados, balancetes patrimoniais de final de exercício, mapa de associados, fichas de adesão, atas de reuniões dos órgãos sociais e informação obtida em circularização de entidades

O ano de 2011 é o ano de arranque do IT, em que os boletins de adesão das entidades são datados de novembro e dezembro, registando-se que as quotizações nesse ano não foram faturadas e cobradas, com exceção de uma quotização individual, no valor de € 30³.

Tendo em atenção os valores de quotizações apurados no decurso da ação verifica-se que, em 2011, 2013 e 2014, os montantes a receber encontram-se contabilizados por defeito. Em 2012 verifica-se a situação contrária devido à contabilização indevida de € 5.000 provenientes do Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana – IHRU⁴, como se desenvolve no ponto 3.4.3.

³ No balancete geral analítico de final de exercício de 2011 foram lançados € 30,00 de quotizações em “7.8 – Outros rendimentos e gastos”. No mesmo documento não se identifica, em subcontas da classe “2 – Contas a receber e a pagar”, sobre que associado foi emitida a fatura.

⁴ Mais precisamente os € 5.000,00 foram lançados como quotizações na subconta “788814 - Joias de adesão”.

O quadro seguinte indica os subsídios nacionais atribuídos ao IT por entidades públicas, os comunitários, as prestações de serviços e outros rendimentos desde a criação da Associação até ao final de 2014.

Quadro 5 - Subsídios públicos nacionais e comunitários atribuídos ao IT, prestação de serviços e outros rendimentos conforme contabilidade do IT

(em euros)

Entidade pública	Montantes atribuídos até 2014	Finalidade	Montantes recebidos				
			2011	2012	2013	2014	2015
Subsídios nacionais							
Instituto Português do Desporto e Juventude	10.000,00	Contrato-Programa de Desenvolvimento Desportivo					10.000,00
Instituto de Emprego e Formação Profissional	15.439,03	Estágio Profissional de 28/04/2014 a 17/11/2014; Estágio Profissional de 27/11/2014 a 20/02/2015				7.094,69	85,29
Instituto de Emprego e Formação Profissional	11.314,09	Apoio à Contratação Via Reembolso da Taxa Social Única" e "Estímulo 2013" (*)				4.525,64	4.525,64
Total Nacional	36.753,12		0,00	0,00	0,00	11.620,33	14.610,93
Subsídios comunitários							
Candidatura submetida ao POAT "Sistema Informático do IT"	174.808,88	Conceber e implementar um software de gestão para o IT		69.615,00	47.857,13	57.336,75	
Candidatura submetida ao POAT "Áreas Urbanas 14-20"	74.990,00	Organização de uma conferência internacional, de um debate internacional e workshops, sobre temas do desenvolvimento regional em áreas urbanas		22.497,00	52.493,00		
Total Comunitário	249.798,88		0,00	92.112,00	100.350,13	57.336,75	0
Prestação de Serviços							
Autoridade Metropolitana de Transportes do Porto	1.000,00	Estudo da falta de atratividade dos transportes públicos				1.000,00	
Comboios de Portugal	1.000,00					1.000,00	
Companhia Carris de Ferro de Lisboa	500,00					500,00	
Estradas de Portugal	1.000,00					1.000,00	
Metropolitano de Lisboa	500,00						500,00
Rede Ferroviária Nacional	1.000,00					1.000,00	
Transtejo	1.000,00					1.000,00	
Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana	20.000,00	Realizar uma proposta de Estratégia Nacional para a Habitação; Incentivar o debate nacional sobre os temas da habitação; Criar propostas relativas à dinamização do mercado de arrendamento; Fomentar a reabilitação urbana; Criar a Agência Independente da Habitação e da Cidade		20.000,00			
Instituto Português do Desporto e Juventude	60.894,31	Carta Desportiva Nacional/ Sistema Nacional de Informação Desportiva"				5.074,53	55.819,78
Total Prestação de Serviços	86.894,31		0	20.000,00	0	10.574,53	56.319,78
Outros rendimentos							
Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana	5.000,00	"Quotizações, Joias de adesão"		5.000,00			
Total de Outros rendimentos e gastos	5.000,00			5.000,00			
TOTAL	378.446,31		0,00	117.112,00	100.350,13	79.531,61	70.930,71

(*) O apoio total efetivamente recebido foi de € 10.954,09. Em 2016 o IT recebeu € 1.902,81.

Fonte: Balancetes patrimoniais e extratos de conta bancária do IT.

3.1.5 - Controlo de gestão

O IT ao longo dos anos do período em análise deteve um controlo de gestão privado, conforme se ilustra no quadro seguinte.



Quadro 6 - Votos dos associados

Votos dos associados								
Natureza do associado	2011		2012		2013		2014	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Públicos	75	29,4	310	38,5	570	44,2	630	46,1
Privados	180	70,6	495	61,5	719	55,8	736	53,9
Total	255	100	805	100	1289	100	1366	100

Fonte: Mapa de associados, fichas de adesão, Atas de reuniões dos órgãos sociais, informação obtida em circularização de entidades

Assim, no período de 2011 a 2014, o IT não se encontra sujeito à obrigação de prestação de contas ao Tribunal de Contas (TC), nos termos do artigo 51.º, n.º 1, alínea o), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação da Lei n.º 48/2006⁵, de 29 de agosto, uma vez que não é financiado maioritariamente por entidades públicas⁶ ou sujeito ao seu controlo de gestão⁷, não se encontrando preenchido nenhum dos requisitos previstos no artigo 2.º, n.º 2, alínea a), do referido diploma legal.

No entanto, o IT encontra-se sujeito à jurisdição e ao controlo financeiro do Tribunal de Contas por ser beneficiário de dinheiros e outros valores públicos, na medida necessária à fiscalização da legalidade, regularidade e correção económica e financeira da aplicação dos mesmos dinheiros e valores, nos termos do disposto no artigo 2.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, na redação dada pela Lei n.º 48/2006.

O IT está ainda sujeito ao controlo do Tribunal de Contas no âmbito da competência deste órgão jurisdicional para “Fiscalizar, no âmbito nacional (...) a aplicação dos recursos financeiros oriundos da União Europeia, de acordo com o direito aplicável (...)” (cfr. artigo 5.º, n.º 1, alínea h), da Lei n.º 98/97).

3.2 - Relações entre o IT e as Associações URBE e IC

A ligação entre o IT e as Associações URBE e IC é visível nos membros que integram os órgãos sociais, nas instalações utilizadas e nas relações contratuais estabelecidas entre as Associações, podendo afirmar-se que as três associações partilham meios e recursos humanos.

Sobre estas duas Associações a quem o IT efetuou adjudicações observa-se o seguinte:

- ◆ A URBE – Núcleos Urbanos de Pesquisa e Intervenção⁸, foi constituída em 22 de abril de 1988, com os seguintes objetos⁹: “defesa do ambiente e do património cultural, do ordenamento sustentável do território e a defesa do consumidor, tendo por escopo fundamental prosseguir o desenvolvimento e o apoio à gestão de centros urbanos, de modo integrado, sustentável e participado”;
- ◆ IC – Identidade e Cultura, Associação¹⁰, constituída em 18 de setembro de 2012, com o seguinte objeto social¹¹:

⁵ A última alteração a este diploma legal foi efetuada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, que procedeu à sua republicação.

⁶ Cfr. quadro 3.

⁷ Cfr. quadro 6.

⁸ Contribuinte n.º 502072032

⁹ Artigo 2.º dos Estatutos, alterados em 17 de março de 2003.

¹⁰ Contribuinte n.º 510358993

- ◇ *“Desenvolver o conhecimento cultural e virtual existente acerca do território nacional, promovendo uma rede de colaboração e intercâmbio de informação virtual entre todos os seus membros;*
- ◇ *Promover a Cultura sobre todas as suas formas;*
- ◇ *Apoiar o investimento no território nacional, em matéria de informação cultural de natureza virtual e territorial;*
- ◇ *Fomentar parcerias estratégicas de âmbito nacional e internacional, com as capacidades tecnológicas, de Inovação e Desenvolvimento portugueses, em prol da Cultura e do Desenvolvimento Virtual da Cultura em Portugal, na Europa e no Mundo.”*

Destacam-se as situações seguintes que espelham a ligação entre as três Associações:

- 1) O Presidente do Conselho de Administração do IT efetuou os atos e exerceu as funções seguintes:
 - a) Subscreeveu as escrituras de constituição das Associações - IT, URBE e IC;
 - b) Liderou a URBE até à renúncia da presidência ocorrida em 30 de novembro de 2011¹²;
 - c) Foi Presidente da Mesa da Assembleia Geral da URBE, de 6 de março de 2012 a 29 de julho de 2014, e Presidente da Mesa da Assembleia Geral da IC, de 19 de setembro de 2012 a 18 de agosto de 2014;
 - d) Enquanto Presidente da Mesa da Assembleia Geral da URBE, a partir de 2012, tinha a faculdade de substituir o Presidente da Comissão Nacional da URBE (órgão executivo) nos seus impedimentos, podendo assinar em sua substituição quaisquer contratos ou outros documentos, conforme deliberação constante da Ata da Assembleia Geral da URBE, realizada em 6 de março de 2012 (ponto 4);
- 2) Outro dos três associados que subscreveu a escritura de constituição do IT subscreveu também a escritura de constituição da IC. Este associado teve e tem as seguintes funções nas Associações:
 - a) Foi Vogal e Presidente do Conselho Fiscal da URBE (presidência a partir de 15 de abril de 2011 até 29 de julho de 2014);
 - b) Foi Presidente da Direção (órgão executivo) da IC, de 19 de setembro de 2012 a 20 de setembro de 2013;
 - c) É Presidente da Mesa da Assembleia Geral da IC, desde 18 de agosto de 2014;
 - d) É Vice-presidente da Mesa da Assembleia Geral da URBE, desde 29 de julho de 2014;
 - e) É Suplente do Conselho Fiscal do IT, desde 14 de outubro de 2012.

A IC – Identidade e Cultura, Associação teve sede na residência do Presidente do Conselho de Administração do IT até 6 de agosto de 2015, tendo sido alterada a sede, já no decurso da auditoria, para a mesma morada da sede da URBE – Núcleos Urbanos de Pesquisa e Intervenção.

¹¹ Artigo 2.º dos Estatutos.

¹² Subscreveu as Atas das Assembleias Gerais da URBE que foram analisadas no decurso da auditoria, datadas de 1990, 2003 e 2008, na qualidade de Presidente do órgão executivo dessa Associação, denominado Comissão Nacional.



O IT na sua resposta refere que os factos apresentados no presente ponto, em lugar de retratarem uma apreciação positiva da atividade do IT, em matéria de economia e partilha de meios, são relatados “(...) para fins que não se entendem nem são aparentes, já que neste ponto, ao contrário de todos os outros, o Relatório não faz um comentário, não tece uma conclusão, até porque não há nenhuma conclusão com consequência a tirar (...)”.

Sobre o exposto salienta-se que a análise e referências feitas neste e noutros pontos têm justificação na necessidade de aferir da elegibilidade dos apoios públicos, especificamente dos comunitários, tendo em conta, designadamente, os princípios da imparcialidade, da transparência e da concorrência.

3.3 - Financiamento comunitário

3.3.1 - Candidaturas submetidas

Em 2012 o IT submeteu duas candidaturas ao Programa Operacional de Assistência Técnica (POAT).

- ◆ “Sistema Informático do Território”, em 18 de maio;
- ◆ “Áreas Urbanas 14-20”, em 22 de maio.

Nos termos do Regulamento Específico “Assistência Técnica FEDER”, do QREN¹³, artigo 5.º, alínea d), podiam ser beneficiários deste Programa Operacional os organismos de direito público, indicados por qualquer um dos beneficiários previstos nas alíneas a) a c) do preceito referido, designadamente pelo ex-Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P. (IFDR), para a realização de projetos enquadrados nas tipologias previstas no artigo 4.º do Regulamento, sendo designadamente elegíveis as operações enunciadas nas alíneas k), l) e m)¹⁴.

Por declaração subscrita, em 18 de maio de 2012, pelo Presidente do Conselho Diretivo do ex-IFDR, na qual se refere, designadamente, que a atividade do IT é financiada maioritariamente (54%) pelo Estado, pelas autarquias locais ou regionais ou por outros organismos de direito público, foi indicada a Associação como beneficiária do Programa Operacional de Assistência Técnica FEDER, tendo aí sido manifestado o entendimento de que que o IFDR “(...) na sua qualidade de entidade com a responsabilidade pela coordenação e monitorização estratégica do FEDER e do Fundo de Coesão, considera que o Instituto do Território reúne as condições para ser considerado como beneficiário do Programa (...)”.

Relativamente à garantia da imparcialidade, o Presidente do Conselho Diretivo do ex-IFDR e, por inerência, Gestor do POAT FEDER, veio alegar, no exercício do contraditório, que “não teve intervenção no processo de análise e decisão das candidaturas do IT e na análise das despesas apresentadas para cofinanciamento, nem detinha capacidade para tal. Consequentemente, o princípio da imparcialidade não foi prejudicado por ter participado na assinatura do protocolo da Agência do Desporto e do Mar do IT”.

¹³ Aprovado por Despacho do Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional, de 28 de maio de 2008, alterado por Despacho do Secretário de Estado Adjunto da Indústria e do Desenvolvimento, de 18 de maio de 2011.

¹⁴ “k) Estudos, projectos e acções de suporte à tomada de decisão no âmbito dos fundos estruturais e que visem a criação de instrumentos de apoio ao planeamento e à gestão estratégica.
l) Estudos, projectos e acções necessários à implementação das diversas tipologias de operações, dinamização de centros de observação das dinâmicas regionais e de racionalidade temática.
m) Dinamização de acções inovadoras, de identificação e disseminação de boas práticas e de aperfeiçoamento técnico”.

De acordo com a análise técnica e financeira das operações (“Sistema Informático do Território” e “Programa Áreas Urbanas 14-20”) constante dos pareceres técnicos, “O Instituto do Território, organismo de direito público na acepção da Diretiva 18/2004/CE, foi indicado para beneficiário pelo IFDR, uma vez que consubstancia uma entidade com competências únicas em matéria de desenvolvimento territorial. A acrescer a esta condição, verifica-se que a entidade possui os demais requisitos de admissibilidade e aceitabilidade”.

Nos termos das alíneas a), b) e c) do segundo parágrafo do n.º 9 do artigo 1.º da Diretiva 18/2004/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004, entende-se por “organismo de direito público” qualquer organismo:

- a) Criado para satisfazer especificamente necessidades de interesse geral com carácter não industrial ou comercial;
- b) Dotado de personalidade jurídica; e
- c) Cuja actividade seja financiada maioritariamente pelo Estado, pelas autarquias locais ou regionais ou por outros organismos de direito público; ou cuja gestão esteja sujeita a controlo por parte destes últimos; ou em cujos órgãos de administração, direcção ou fiscalização mais de metade dos membros sejam designados pelo Estado, pelas autarquias locais ou regionais ou por outros organismos de direito público.

Quanto ao preenchimento do requisito constante da alínea a) da Diretiva, verifica-se que o Instituto do Território foi criado e exerce a sua atividade no âmbito da satisfação específica de necessidades de interesse geral sem carácter industrial ou comercial.

Com efeito, o IT não exerce as suas atividades em situação de concorrência, não opera em condições normais de mercado, nem prossegue um fim lucrativo¹⁵.

No que respeita às condições alternativas previstas na alínea c) da Diretiva, cada uma delas pressupõe a dependência do organismo em relação ao Estado, às autarquias locais ou regionais ou a outros organismos de direito público.

Relativamente ao controlo de gestão do IT por entidades públicas, tendo em conta os associados que compõem a assembleia geral e o número de votos que detêm, verifica-se que o controlo do Instituto do Território, desde a sua criação até ao final de 2014, foi sempre privado (cfr. ponto 3.1.5).

Quanto ao financiamento da atividade maioritariamente pelo Estado, pelas autarquias locais ou regionais ou por outros organismos de direito público, apenas as prestações de financiamento ou de apoio, mediante auxílio financeiro sem contraprestação específica, das atividades da entidade em causa poderão qualificar-se como “financiamento público”¹⁶.

Para se apurar a percentagem correta de financiamento público de um organismo, deverá ter-se em conta o conjunto das receitas de que beneficia, incluindo os resultados da atividade comercial¹⁷.

Sobre o preenchimento do requisito do financiamento público maioritário do IT para ser considerado organismo de direito público e como tal beneficiário do POAT, refira-se o seguinte:

¹⁵Cfr. sobre esta matéria, designadamente, o Acórdão de 22 de maio de 2003 do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE), proferido no Processo C-18/01.

¹⁶Cfr. Acórdão do TJCE, de 3 de outubro de 2000, proferido no Processo C-380/98.

¹⁷Idem.



- ◆ A submissão das candidaturas ao Programa Operacional e o preenchimento do requisito do financiamento maioritariamente público teve por base um documento com o quadro relativo ao financiamento do IT, assinado pelo Presidente do Conselho de Administração do Instituto do Território, em 18 de maio de 2012, refletindo quotas dos associados, verificando-se que a percentagem de financiamento público, nos termos do referido documento, era de 54,3% (€ 6.500) e de financiamento de privados e particulares de 45,7% (€ 5.460).
- ◆ Pela análise da documentação respeitante às candidaturas observa-se, no entanto, que a estrutura técnica do POAT não efetuou qualquer validação dos elementos subjacentes ao documento em causa.

A análise efetuada em sede da auditoria permitiu observar que à data de 18 de maio de 2012 a previsão do financiamento do IT não era maioritariamente público, mas sim privado (57,6%), conforme se evidencia no quadro seguinte, o qual apresenta os votos dos associados que determinam o controlo da gestão e os respetivos montantes relativos às quotas.

Quadro 7 - Votos e montantes relativos a quotas dos associados

(em euros)

Data	Natureza associado	Votos		Quotas	
		N.º	%	Montante	%
18-maio 2012	Privado	473	63,7	8 160,00	57,6
	Público	270	36,3	6 000,00	42,4
	Total	743	100,0	14 160,00	100,0

Fonte: Apuramento na auditoria

O documento apresentado pelo Presidente do Conselho de Administração do IT, em 18 de maio de 2012, diverge do apuramento efetuado no decurso da auditoria. O IT considerou menos € 2.700 de financiamento privado e em relação ao financiamento público mais € 500 (€ 6.500), uma vez que incluiu nesta componente uma associação privada (Agência de Desenvolvimento Gardunha 21).

Relativamente às entidades públicas, o quadro seguinte apresenta os fundamentos das diferenças no apuramento dos montantes do financiamento, ou seja, entre as quotizações consideradas pelo IT aquando das candidaturas ao POAT e as quotizações que deveriam ter sido consideradas.

Quadro 8 - Diferenças existentes entre informação considerada pelo IT e a análise efetuada em auditoria relativamente às entidades públicas

(em euros)

Entidade	Quadro de candidatura do IT ao POAT		Análise efetuada na auditoria	
	Observações	Valor	Observações	Valor
Município de Sintra	Considerado como associado pelo IT	500	<p>O IT não apresentou ficha de adesão do município. Também não foi considerado associado do IT na informação disponibilizada à Direção-Geral do Tribunal de Contas, em 12 de junho de 2015.</p> <p>Sobre esta matéria veio o IT referir que <i>"A Câmara Municipal de Sintra declarou à data a sua intenção de integrar o IT, numa Conferência Internacional que o IT promoveu em Sintra. Por isso foi considerado associado ..."</i>.</p> <p>Questionada a Câmara Municipal de Sintra referiu que <i>"(...) nunca chegou a ser presente ao Órgão Executivo Municipal qualquer proposta de autorização da participação do Município como associado do Instituto do Território."</i></p> <p><i>De igual modo, tal como informam os serviços camarários, nunca foi concretizado qualquer tipo de pagamento ou transferência financeira a favor do Instituto do Território."</i></p> <p>Face ao exposto o Município de Sintra não foi considerado associado do IT.</p>	
IHRU	Considerado como associado pelo IT	500	<p>O IT não apresentou ficha de adesão do IHRU. Este quando questionado afirmou não ser associado do IT, tendo apenas adquirido alguns trabalhos efetuados pelo IT e aderido à AIHC (cfr. ponto 3.4.3).</p> <p>Sobre estes factos foi questionado o IT, tendo referido que <i>"... existe um Protocolo, que obrigou explicitamente o IT a receber como associado o IHRU, como também obrigou aquele Instituto público a pagar uma quota anual, de suporte, que foi de 1.250€ por ano, entre 2012 e 2015."</i></p> <p><i>Por razões que não conseguimos explicar, mas seguramente por lapso administrativo, a fatura foi emitida de forma diferente e ninguém terá reparado no erro, mas evidentemente, o que faz fé em termos jurídicos é o que foi definido no Protocolo."</i></p> <p>Conforme consta do ponto 3.4.3, os argumentos do IT não correspondem ao mencionado no protocolo, celebrado em 21 de maio de 2012, que prevê contraprestações específicas a realizar por aquela entidade a favor do IHRU, não permitindo concluir pelo pagamento de qualquer quantia a título de quotas.</p>	
Instituto Politécnico de Bragança	Não considerado associado pelo IT		<p>O IT apresentou ficha de adesão do IPB com data de janeiro de 2012. Também na informação disponibilizada na auditoria, em 12 de junho de 2015, considerava a mesma data de adesão, na qualidade de associado "efetivo institucional".</p>	500
Laboratório de Engenharia Civil	Não considerado associado pelo IT		<p>Na 2ª Reunião do Conselho de Administração do IT, de 8 de novembro de 2011, foi <i>"...aprovada por unanimidade a adesão do LNEC... a quota é substituída pela cedência de uma sala e a isenção de quota manter-se-á enquanto se mantiver a cedência graciosa da sala..."</i>.</p> <p>Também na informação disponibilizada na auditoria, em 12 de junho de 2015, era considerada a data de adesão em 08/11/2011, na qualidade de associado "fundador institucional".</p>	500
Financiamento Público		1 000		1 000

Nota: Acresce a estas diferenças a quota de € 500 de uma associação privada que o IT considerou como entidade pública (Agência de Desenvolvimento Gardunha 21).

Fonte: IT

Relativamente ao financiamento privado, observa-se:

- ◆ Uma associação privada considerada pública pelo IT (€ 500);
- ◆ Cinco pessoas coletivas privadas, todas com fichas de adesão anteriores a 18 de maio de 2012 (€ 2.300);



- ◆ Oito associados individuais (5 fundadores individuais e 3 efetivos individuais, perfazendo € 240), com fichas de adesão anteriores a 18 de maio de 2012);
- ◆ Em duas pessoas coletivas privadas o IT imputou indevidamente a mais ao pagamento das quotas o montante de € 340.

Nas suas alegações, no exercício do contraditório, o IT veio referir que *“O IT conhece exatamente os associados que tinha a 18 de Maio de 2012, data em que declarou ao IFDR que os associados públicos tinham mais peso financeiro que os privados, o que mantém, com demonstração mediante documentos autênticos (...).”*

No entanto, veio corrigir a informação fornecida no decurso da auditoria sobre os associados que tinha a 18 de maio de 2012. Anexou para o efeito um quadro de associados públicos e privados existentes àquela data e um conjunto de fichas de adesão de associados, passando o financiamento privado para € 7 300 (era € 5 460) e o público para € 10 500 (era € 6 500).

Veio também retirar da lista de associados o Município de Sintra e incluir o Instituto Politécnico de Bragança, corrigindo parte das diferenças identificadas no Quadro 8.

Sobre o alegado salienta-se que o apuramento de quotas e número de votos constante do Quadro 7 teve por base as fichas de adesão subscritas pelos respetivos associados até 18 de maio de 2012, disponibilizadas pelo IT, bem como as respostas obtidas com a circularização efetuada às entidades públicas, na qual se inquiria sobre a adesão, respetiva deliberação e data, e sobre o pagamento de quotizações. Foram realizadas contagens distintas relativas às seguintes datas: 18 de maio de 2012; 31 de dezembro de 2011, 2012, 2013 e 2014.

No que respeita ao controlo e financiamento públicos, as diferenças verificadas entre a análise efetuada na auditoria e as referidas pelo IT, no exercício do contraditório, são explicadas do seguinte modo:

- ◆ Relativamente aos associados privados, verifica-se uma diferença de € 860 entre os valores de quotas que integram o Quadro 7 (€ 8.160) e os agora apresentados nas alegações (€ 7.300), por se ter considerado:
 - ◇ Mais € 300 de uma associação privada, com data de adesão anterior a 18 de maio de 2012 (Federação Portuguesa de Jetski);
 - ◇ Mais € 500 de uma entidade privada cuja quota foi substituída por pagamento em espécie (Jornal Arquitecturas)¹⁸;
 - ◇ Mais € 500 da Associação URBE, uma vez que foi isenta de quota relativamente a 2011 por ter colaborado financeiramente, designadamente com *“várias centenas de euros em comunicações”*¹⁹;
 - ◇ Menos € 500 de uma associação privada considerada pelo IT, mas cuja ficha de adesão é de data posterior a 18 de maio de 2012 (ADXTUR-Agência para o Desenvolvimento Turístico das Aldeias do Xisto);
 - ◇ Mais € 60 de quotas não contabilizadas pelo IT de dois associados individuais (MLF e PJC).

¹⁸Cfr. Ata da 2.ª reunião do Conselho de Administração do IT, de 8 de novembro de 2011.

¹⁹Idem.

- ◆ No que respeita aos associados públicos, verifica-se uma diferença de menos € 4.500 entre os valores de quotas que integram o Quadro 7 (€ 6.000) e os apresentados nas alegações (€ 10.500), por o IT:
 - ◇ ter considerado, como associado, o IHRU-Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana, facto negado pelo próprio IHRU, e com uma quota no valor de € 5.000, dez vezes superior ao valor devido em 2012 (€ 500) pelos associados institucionais²⁰;
 - ◇ não ter considerado o valor da quota do LNEC-Laboratório Nacional de Engenharia Civil (€ 500) por a mesma ter sido substituída pela cedência de uma sala²¹.

No que respeita ao número de votos dos associados privados (458) e dos associados públicos (290), declarados no exercício do contraditório pelo IT, os mesmos diferem dos constantes do Quadro 7 (473 e 270 votos, respetivamente), pelo seguinte:

- ◆ A diferença de 25 votos dos associados privados considerados a menos pelo IT deve-se ao facto de ter contabilizado 20 votos a um associado fundador (Jornal Arquiteturas), quando estes dispõem de 25 votos, e de não ter tido em consideração 6 votos dos dois associados acima referidos (um fundador – 5 votos e um não fundador – 1 voto) e 4 votos de um associado fundador (ACB), considerado não fundador;
- ◆ A diferença de 20 votos dos associados públicos considerados a mais pelo IT, resulta de este ter contabilizado 20 votos a favor do IHRU, quando este nunca foi associado do IT.

Do exposto resulta que para se considerar, à data de 18 de maio de 2012, o financiamento do IT maioritariamente público seria necessário considerar quotas dos associados públicos de valor superior às dos privados (€ 8.160). Ora, mesmo considerando o IHRU como associado do IT, o que não se confirmou, o valor a pagar pelo IHRU (€ 500) não seria suficiente para tornar o valor do financiamento público superior ao do privado.

Observa-se ainda que, em 18 de maio de 2012, aquando da indicação pelo IFDR do IT como entidade que reunia as condições para ser considerado como beneficiário do POAT por preencher os requisitos de organismo de direito público, a Associação tinha sido recentemente criada, sendo uma entidade sem histórico, o que deveria ter determinado uma maior ponderação sobre a sua indicação como beneficiário do Programa. Releva-se ainda que o IT, ao longo dos anos, nunca teve financiamento público maioritário, conforme resulta do referido no ponto 3.1.4.

De acordo com o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE)²², a qualificação de um organismo como entidade adjudicante deve ser feita com base anual e o exercício orçamental em que é iniciado o processo deve considerar-se o período mais adequado para o cálculo do modo de financiamento deste organismo. Assim, o cálculo do seu modo de financiamento deve efetuar-se com base em números disponíveis no início do exercício orçamental, ainda que a título de previsão.

Sobre esta matéria o ex-Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, no “*Ofício Circular às Autoridades de Gestão e Organismos Intermédios*”, de 3 de novembro de 2011, tinha também o seguinte entendimento:

²⁰Os pagamentos efetuados pelo IHRU ao IT são analisados no ponto 3.4.3, conforme já se referiu.

²¹Cfr. a citada Ata da 2.ª reunião do Conselho de Administração do IT.

²²Acórdão de 3 de outubro de 2000, processo C-380/98 (ao TJCE corresponde atualmente o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE)).



“(…) nas situações em que releve a necessidade de comprovar a existência de um financiamento público maioritário, para efeitos de verificação dos requisitos, alternativos, da subalínea ii) da alínea a) do n.º 2 do CCP, essa aferição deve incidir sobre os orçamentos previsionais, relativamente ao ano da decisão de contratar.

Quando não existam orçamentos previsionais, essa verificação deve incidir sobre os documentos de prestação de contas referentes ao último exercício orçamental findo, com relatório e contas aprovado (balanço, informação simplificada ou outros relevantes) ou a média do financiamento público dos últimos três anos”.

Atento o exposto e tendo em conta que o IT não elaborou orçamento em 2012, nem dispõe de documentos de prestação de contas relevantes para efeitos do cálculo do financiamento público maioritário, relativamente ao exercício de 2011, tendo apenas sido criado em 1 de outubro desse ano, verificando-se que à data de 18 de maio de 2012 o financiamento do IT era maioritariamente privado (cfr. quadro 7), o mesmo resultando dos documentos de prestação de contas respeitantes ao ano de 2012, conclui-se que o IT não preenchia as condições alternativas previstas na alínea c) do n.º 9 do artigo 1.º da Diretiva 18/2004/CE, não integrando o conceito de “organismo de direito público”, pelo que esta Associação não era elegível como beneficiária dos fundos comunitários do POAT (FEDER).

Consequentemente a Autoridade de Gestão do POAT FEDER deve proceder à recuperação do financiamento comunitário pago ao IT, no montante de € 249.798,88²³.

O ex-Presidente da Comissão Diretiva do Programa Operacional de Assistência Técnica FEDER 2007-2013, no exercício do contraditório, veio referir que *“as candidaturas do IT ao POAT FEDER foram analisadas e objeto de decisão com base na informação apresentada, não por menor diligência do Secretariado Técnico, mas porque assim estabelecem os procedimentos adotados, aceites e descritos no Manual de Procedimentos da Autoridade de Gestão do POAT FEDER, afigurando-se-nos normal que controlos a posteriori e sobretudo controlos mais aprofundados que incluam a circularização de informação, possam conduzir à necessidade de revisão dos atos correntes de gestão”.*

Considera, no entanto, que *“os auditores, para efeitos de verificação do preenchimento das condições para ser organismo público, pressupuseram a necessidade de dependência do organismo em relação ao Estado e, para cálculo do peso do financiamento público, limitaram este ao apoio sem contraprestação específica”, não encontrando “fundamento para estas condicionantes (...) no texto da Diretiva”.*

Sobre esta questão de o peso do financiamento público se limitar àquele que é prestado sem contraprestação específica, remete-se para o já atrás citado Acórdão do TJCE, de 3 de outubro de 2000, proferido no Processo C-380/98.

Igualmente, a Autoridade de Gestão do POAT 2020 – Programa Operacional Assistência Técnica, no exercício do contraditório, veio referir o seguinte:

(...) considera a Autoridade de Gestão do POAT que todos os organismos envolvidos na análise e decisão da candidatura do Instituto do Território (o IFDR, I.P. e esta Autoridade de Gestão), pautaram a sua atuação pelo estrito cumprimento das normas legais aplicáveis, não lhes podendo, por esse facto, ser assacada qualquer eventual responsabilidade decorrente da violação das obrigações assumidas pelo beneficiário em sede de candidatura.

Com efeito, resulta claramente do processo de candidatura e dos documentos que lhe serviram de suporte, que a Autoridade de Gestão do POAT e o IFDR, IP., atuaram no estrito cumprimento do disposto no Regulamento Geral do FEDER e FC, bem como no

²³Cfr. também pontos 3.3.2, 3.3.2.1 e 3.3.2.2.

regulamento específico Assistência Técnica FEDER, não lhes sendo por isso passível de imputação, a si ou aos seus responsáveis ou colaboradores, qualquer violação de normas ou princípios legais geradores de responsabilidade financeira reintegratória.

A confirmarem-se os factos descritos no projeto de relatório de auditoria, constata agora esta Autoridade de Gestão que o beneficiário em causa terá incumprido as obrigações assumidas em sede de candidatura, as quais consubstanciarão fundamento bastante para a adoção de decisão de rescisão unilateral do contrato de financiamento, nos termos do artigo 20.º do mencionado Regulamento Geral do FEDER e FC, decisão que esta Autoridade de Gestão adotará de imediato, nos termos do Código de Procedimento Administrativo, logo que seja conhecido o relatório final da presente auditoria do Tribunal de Contas, constituindo este e os factos nele relatados fundamento da referida decisão.

Regista-se a posição tomada pela Autoridade de Gestão do POAT 2020.

3.3.2 - Contratos celebrados pelo IT em execução dos projetos financiados

Os contratos do IT como adjudicante foram celebrados no âmbito dos dois projetos supracitados, ambos financiados pelo POAT (FEDER): “Sistema Informático do Território” e “Áreas Urbanas 14 – 20”.

O quadro seguinte apresenta informação relativa aos respetivos procedimentos:



Quadro 9 - Procedimentos pré-contratuais realizados pelo IT

(em euros)

Tipo proc.	Designação	Adjudicatário	Valor s/ IVA	IVA	Pago	Abertura proc.	Data da adjud.	Data do contrato	Período de execução
Sistema Informático do Território (ATFDR-02-0173-FEDER-000034)									
Ajuste direto	Contratação de serviços de administração dos sistemas informáticos do IT	URBE – Núcleos Urbanos de Pesquisa e Intervenção	70 000	(*)	70 000	09/02/2012	30/07/2012	21/09/2012	(12 meses) 21/09/2013
Ajuste direto	Desenvolvimento de software para a gestão, monitorização e supervisão de projetos	WildPerformance, Lda.	73 000	16 790	22 447,50	03/04/2012	24/04/2013	10/05/2013	(10 meses) 10/02/2014
Ajuste direto	Prestação de serviços de conceção, desenvolvimento e implementação de um portal internet e respetivo sistema informático de suporte do IT	SQS Portugal, Sistemas de Qualidade de Software, Lda.	71 000	16 330	87 330	03/04/2013	10/05/2013	31/05/2013	(3 meses) 31/08/2013
Ajuste direto	Aquisição da prestação de serviços de fiscalização da produção do Sistema Informático do Território	IC – Identidade e Cultura, Associação	25 880	(*)	25 880	14/10/2013	26/12/2013	27/12/2013	(6 meses) 27/06/2014
Subtotal			239 880		205 657,50				
Áreas Urbanas 14-20 (ATFDR-02-0373-FEDER-000035)									
Ajuste direto	Conceção, desenvolvimento e produção do Programa Áreas Urbanas 14-20	URBE – Núcleos Urbanos de Pesquisa e Intervenção	74 990	(*)	74 990	09/03/2012	30/07/2012	07/09/2012	(12 meses) 07/09/2013

Nota: A escolha do ajuste direto para os procedimentos constantes no quadro anterior foi justificada, pelo IT, pelo facto das respetivas despesas se situarem abaixo dos € 75.000, nos termos do artigo 20.º, n.º 1, alínea a), do Código dos Contratos Públicos (CCP). Nas circunstâncias dos respetivos objetos serem relativos a serviços informáticos e desenvolvimento de *software*, o ajuste direto foi também fundamentado nos termos do artigo 27.º, n.º 1, alínea f), do CCP.

(*) Isentos de IVA nos termos do artigo 9º do CIVA.

Fonte: IT e POAT

3.3.2.1 - Projeto Sistema Informático do Território

Conforme já referido, em 18 de maio de 2012, o IT submeteu uma candidatura ao Programa Operacional da Administração Pública do QREN (POAT), cujo objetivo foi conceber e implementar “... um software de gestão que permite fazer a supervisão e monitorização de projetos; ... um portal internet com um conjunto de arquivos em formato "wikipédia" que integram um meta-motor de pesquisa e a auto-organização da informação e que contribuirá para o desenvolvimento territorial na multitude das suas dimensões, constituindo ainda um suporte de informação com utilidade positiva na aplicação e gestão dos fundos comunitários”²⁴.

²⁴Cfr. objetivos constantes na candidatura do Projeto do Sistema Informático do Território - ATFDR-02-0173-FEDER-000034.

No “Parecer do Secretário Técnico” foi referido que “... *A operação e o beneficiário apresentam enquadramento no Programa e ambos cumprem os critérios de admissibilidade e de aceitabilidade previstos. A classificação decorrente da análise de mérito (6,75 pontos) bem como o resultado da análise técnica e financeira revelam-se favoráveis à aprovação da candidatura*”.

A decisão favorável ao financiamento, por parte do Gestor do POAT, ocorreu em 22 de junho de 2012²⁵ e o contrato de financiamento foi celebrado em 26 de junho de 2012.

Na descrição sumária e nos objetivos da operação constantes da decisão de aprovação do financiamento refere-se:

“A presente candidatura envolve um conjunto de ações conducentes à conceção, desenvolvimento e implementação de um sistema de informação de forma a corporizar computacionalmente uma entidade pública de cariz científico e tecnológico que vai produzir ferramentas e dados utilizáveis por outras entidades públicas, instrumentos estes que serão uma base de apoio para a definição de políticas do território e constituem um suporte à produção de informações estratégicas e ao acompanhamento de ações realizadas no âmbito do QREN. Este sistema constituirá ainda um importante suporte à tomada de decisão no âmbito da aplicação dos fundos estruturais do próximo período de programação.”

O investimento total inicial ascendia a € 273.000²⁶, com uma taxa de comparticipação comunitária de 85% (€ 232.050) e com € 40.950 de contrapartida nacional, assegurada pelo IT.

A previsão para a sua implementação era de um ano, com início em 29 de maio de 2012 e conclusão em 29 de maio de 2013. Posteriormente ocorreram reprogramações que permitiram que a execução efetiva se estendesse até 21 de julho de 2014.

Em termos financeiros a taxa de execução final foi cerca de 75,3% face aos montantes aprovados em sede de candidatura. Esta situação foi justificada, pelo IT, com uma menor aquisição de serviços durante a implementação do Sistema Informático do Território (SIT), que “... *resultou de não ter sido possível concluir uma aplicação que previa articular as bibliotecas de várias entidades científicas interligando diversas realidades no domínio das data bases bibliográficas, ... apesar deste constrangimento os objetivos da operação foram atingidos e não foram colocados em causa ...*” (cfr. Relatório final do projeto).

O investimento total foi de € 205.657,50, com um financiamento de FEDER de € 174.808,88 (85%), tendo o restante sido suportado pelo IT.

Os pedidos de pagamento solicitados pelo IT foram os seguintes:

²⁵Na mesma data foi comunicada ao IT a decisão favorável.

²⁶Todo o investimento foi considerado elegível.



Quadro 10 - Pedidos de pagamento solicitados pelo IT

(em euros)

N.º Pedido pagamento	Data pedido pagamento	Despesa pública apresentada		Observações
		Total	FEDER (85%)	
1	25-07-2012	0,00	69 615,00	Adiantamento de 30% do FEDER
2	21-03-2013	0,00	0,00	Neste pedido de pagamento a despesa apresentada, no montante de € 21 832,50, foi considerada na totalidade não elegível
3	26-03-2013	17 500,00	0,00	Regularização de adiantamento
4	17-06-2013	22 447,50	0,00	Regularização de adiantamento
5	24-09-2013	17 500,00	0,00	Regularização de adiantamento
6	11-10-2013	0,00	47 857,13	Pedido de adiantamento, cujo valor FEDER solicitado corresponde a 20,62% do valor aprovado
7	23-12-2013	21 832,50	0,00	Regularização de adiantamento
8	16-01-2014	14 000,00	0,00	Regularização de adiantamento
9	21-01-2014	6 470,00	0,00	Regularização de adiantamento
10	23-04-2014	14 000,00	0,00	Regularização de adiantamento
11	23-04-2014	7 000,00	0,00	Regularização de adiantamento
12	04-09-2014	19 410,00	0,00	Regularização de adiantamento
13	04-09-2014	65 497,50	57 336,75	Pedido de pagamento - reembolso e saldo final
Total		205 657,50	174 808,88	

Fonte: POAT e IT.

A despesa relativa ao 2.º pedido de pagamento não foi considerada elegível em consequência da ilegalidade do processo de contratação pública (ATFDR020173000034) que a suportava, a qual adveio do facto de no procedimento pré-contratual subjacente ter intervindo como entidade adjudicante o Instituto do Território e como adjudicatária uma empresa de que era gerente o Presidente do Conselho de Administração e sócio fundador do IT²⁷.

O 13.º pedido de pagamento foi pago em duas vezes, uma no valor de € 48 596,31 e outra no valor de € 8 740,44, correspondendo o último valor ao saldo final pago após aceitação do Relatório Final do beneficiário, em 23 de novembro de 2014.

Conforme consta do quadro 9, para a prossecução do desenvolvimento, implementação, gestão, administração e fiscalização do Sistema Informático do Território, o IT efetuou quatro procedimentos de ajuste direto.

A “Contratação de serviços de administração dos sistemas informáticos do IT”, no montante de € 70.000”, foi efetuada por ajuste direto²⁸.

Para a referida aquisição de serviços foram efetuados convites para a apresentação de propostas a três fornecedores.

Apenas respondeu a Associação URBE – Núcleos Urbanos de Pesquisa e Intervenção²⁹, com uma proposta de execução do serviço no montante de € 70 000, tendo a adjudicação sido efetuada a essa Associação³⁰.

²⁷Cfr. mensagem de correio eletrónico do Secretariado Técnico do POAT FEDER enviado, em 15 de março de 2013, ao IT.

²⁸Cfr. Ata da 4.ª Reunião do Conselho de Administração do IT, de 9 de fevereiro de 2012.

²⁹Cfr. Relatório final de Júri do procedimento de ajuste direto, de 27 de julho de 2012.

De entre as tarefas a que a entidade adjudicatária ficou vinculada com a celebração do contrato salientam-se:

- a) A administração e a gestão dos sistemas informáticos do IT;
- b) O fornecimento do equipamento de suporte aos dois sistemas computacionais;
- c) O carregamento das bases de dados com informação interna e externa;
- d) A assistência técnica ao adjudicante com as seguintes finalidades: esclarecimento de dúvidas na utilização dos equipamentos e no carregamento de dados; prestação de informações solicitadas pelo IT.

Atentos o fim e o objeto da entidade adjudicatária verifica-se que o objeto do contrato celebrado não se enquadra no seu perímetro de ação, isto é, na prossecução dos interesses pelos quais foi reconhecida a sua personalidade e que justificam a sua razão de existir, podendo, no entanto, praticar atos de natureza lucrativa que tenham carácter esporádico e acessório³¹. Assim, adjudicar, designadamente, o fornecimento de equipamento informático à Associação URBE, constituindo este fornecimento uma atividade de intermediação, fora do âmbito daquelas pelas quais prossegue o seu fim, apenas foi suscetível de tornar o processo mais dispendioso em termos de financiamento público.

No exercício do contraditório o IT veio alegar:

“Ora a Urbe não só tinha na altura capacidade instalada ao nível da Engenharia de sistemas, devido aos seus próprios projectos, como será uma das entidades que em Portugal mais trabalhou com hardware e software sem SIG dedicados a questões territoriais, ainda que quase exclusivamente de natureza urbana (...).

O que transforma a Urbe, ao contrário do que afirma o Relatório, numa das entidades em cujo perímetro de ação mais se enquadra o objecto do contrato, dentro do ponto de vista duma gestão de Rede, que procura sempre transportar valor técnico e científico acrescido para os projetos (...).

Mais uma vez, a estratégia do IT foi a de, sem perder o controlo do projeto, deflectir os custos de logística, guardando para si e para a Rede a utilização, sem crescimento de encargos.

Ao contrário do que é afirmado, adjudicar o fornecimento do equipamento informático à associação Urbe, permitiu retirar do IT toda a burocracia do processo de aquisição e o respetivo custo administrativo, que a Urbe não cobrou, por ter capacidade instalada para o efeito e partilhar objetivos com o IT, que ajudou a fundar. Outra afirmação não fundamentada, que solicitamos seja retirada do Relatório por inexactidão.”

O alegado no âmbito do contraditório não põe em causa o atrás referido, salientando-se que, de acordo com o artigo 2.º dos seus Estatutos, a URBE tem por objetivos *“A defesa do património; a prestação de serviços de educação; serviços recreativos e culturais; artes gráficas; e, edição de publicações”*.

Ainda considerando a data de celebração do presente contrato (21-09-2012) e a data da celebração dos contratos cujo objeto incluem a conceção, desenvolvimento e implementação do SIT (*“Desenvolvimento*

³⁰Cfr. Ata da 6.ª Reunião do Conselho de Administração do IT de 30 de julho de 2012.

³¹A Associação URBE – Núcleos Urbanos de Pesquisa e Intervenção prossegue os seguintes objetos: *“defesa do ambiente e do património cultural, do ordenamento sustentável do território e a defesa do consumidor, tendo por escopo fundamental a prosseguir o desenvolvimento e o apoio à gestão de centros urbanos, de modo integrado, sustentável e participado”*.

Relativamente à capacidade das pessoas coletivas, o artigo 160.º do Código Civil refere:

“1. A capacidade das pessoas colectivas abrange todos os direitos e obrigações necessários ou convenientes à prossecução dos seus fins.

2. Exceptuam-se os direitos e obrigações vedados por lei ou que sejam inseparáveis da personalidade singular.”



de software para a gestão, monitorização e supervisão de projetos”, celebrado em 10-05-2013, e a “Prestação de serviços de conceção, desenvolvimento e implementação de um portal internet e respetivo sistema informático de suporte do IT”, celebrado em 31-05-2013), pode concluir-se que no período de 21-09-2012 a 10-05-2013 não houve execução da prestação de serviços contratada.

O IT, no exercício do contraditório, não se pronuncia sobre esta observação.

O “Desenvolvimento de software para a gestão, monitorização e supervisão de projetos”, contemplava uma tentativa inovadora de procurar um modo de articular numa nova aplicação as bibliotecas de diversas entidades científicas. Com o decorrer dos trabalhos verificou-se a existência de vários condicionalismos, designadamente jurídicos, que as empresas fornecedoras dos diversos *softwares* bibliográficos impõem aos seus clientes, impedindo na prática a conectabilidade desejada, pelo que não foi viável executar esta componente experimental do projeto.

Em consequência decidiu-se prescindir das restantes prestações da empresa, tendo sido acordado que o montante de € 22.447,50, equivalente a 25% do valor do contrato, era adequado para remunerar os serviços prestados. A empresa adjudicatária aceitou, reconhecendo a necessidade do IT resolver sob a forma não informática a conexão entre as entidades detentoras de fontes bibliográficas de território e urbanismo.

Para a aquisição da “Prestação de serviços de conceção, desenvolvimento e implementação de um portal internet e respetivo sistema informático de suporte do IT” foram efetuados convites, para a apresentação de propostas a três fornecedores. Apenas respondeu um deles³², com uma proposta de execução do projeto no montante de € 71.000. A referida proposta foi aceite por unanimidade.

O objeto do contrato, para além da implementação do referido portal e respetivo sistema, contempla assistência técnica³³ durante um período de dois anos contados a partir da entrada em produção do sistema.

Conforme consta do ponto 3 da Ata da 13ª reunião do Conselho de Administração do IT, de 14 de outubro de 2013, “Colocou-se à votação o lançamento do concurso de “aquisição de prestação de serviços de fiscalização da produção dos sistemas informáticos do IT, Instituto do Território – Rede Portuguesa para o Desenvolvimento do Território, Associação, e o respetivo convite e caderno de encargos para procedimento de ajuste direto, com convite a uma entidade, nos termos do artigo 115.º do Código dos Contratos Públicos: IC – Identidade e Cultura, Associação ... proposta ... aceite por unanimidade ...”.

Analisada a proposta apresentada, o Conselho de Administração deliberou a sua adjudicação³⁴, pelo valor € 25 880.

De entre as atividades constantes do objeto do contrato, destacam-se:

- a) A fiscalização, a monitorização e a avaliação dos sistemas em processo de auditoria nas áreas técnicas envolvidas ao respetivo *software* e *hardware*, de modo a assegurar o seu bom funcionamento;

³²A SQS Portugal, Sistemas de Qualidade de Software, Lda., cfr. Ata da 11.ª reunião do Conselho de Administração do IT, de 24 de abril de 2013.

³³ Suporte técnico, *upgrade* dos serviços implementados, esclarecimento de dúvidas, prestação de informações solicitadas pelo IT.

³⁴ Cfr. Ata 16.ª Reunião do Conselho de Administração do IT, de 26 de dezembro de 2013.

- b) A assessoria na exploração dos sistemas computacionais criados para a gestão de processos, organização da informação e produção de propostas;
- c) Acompanhamento da criação dos sistemas, sua fiscalização e avaliação de eficiência;
- d) Acompanhamento pormenorizado da manutenção evolutiva;
- e) A elaboração de relatórios com recomendações associadas;
- f) A assistência técnica ao adjudicante.

De modo idêntico ao anteriormente referido, verifica-se não ser adequado que os requisitos constantes do objeto do contrato celebrado fossem assegurados por esta entidade, atento o seu objeto social.

Relativamente aos contratos adjudicados à Associação URBE – Núcleos Urbanos de Pesquisa e Intervenção e à IC – Identidade e Cultura, Associação, conclui-se que o IT ficou dependente destas Associações para o próprio funcionamento do SIT, confiando a sua verificação, fiscalização e avaliação a entidades externas cujos objetos sociais nada têm a ver com os serviços mencionados, mas com as quais o IT tem desenvolvido a sua atividade em estreita ligação, quer no que respeita a membros que integraram ou integram os órgãos sociais destas entidades, quer quanto à partilha de instalações, bem como nas relações contratuais estabelecidas entre as Associações, conforme se desenvolve no ponto 3.2.

Quanto ao cumprimento dos objetivos constantes do formulário da candidatura verificou-se³⁵:

- ◆ *Software de gestão que permite fazer a supervisão e monitorização de projetos* – segundo o IT a implementação deste software estava concluída³⁶, contudo, estava em teste e ainda não era utilizado por qualquer entidade externa à Associação;

O IT, na sua resposta, refere que *“O que estava em teste quando se verificou a visita da atual auditoria não era já a aplicação inicial, há muito terminada, mas uma subversão com soluções inovadoras, desenvolvida já sobre a versão inicial acabada, bem depois desta ter entrado em produção. Essas novas soluções foram desenvolvidas, aliás, sobre projetos inseridos na aplicação.*

Quanto ao facto de não estar ainda a ser usada por qualquer entidade exterior à associação, o IT, na sua resposta, refere que *“A aplicação já era utilizada por dezenas de entidades externas, embora estas apenas ainda a utilizassem para projetos no âmbito da Rede e não para projetos externos por si liderados”.*

- ◆ *Um portal internet com um conjunto de arquivos em formato "wikipédia" que integram um meta-motor de pesquisa e a auto-organização da informação e que contribuirá para o desenvolvimento territorial na multitudine das suas dimensões* – o portal encontrava-se desenvolvido: observou-se a existência de pouca informação disponível, limitando quer a avaliação funcional quer a sua relevância e utilização/satisfação pelas entidades utilizadoras, sendo possível concluir que estava apenas a divulgar atividades do IT;
- ◆ *Um suporte de informação com utilidade positiva na aplicação e gestão dos fundos comunitários* – de acordo com o IT, para que este objetivo seja satisfeito é necessário existir, no SIT, informação relevante e que esta seja acedida e utilizada por quem tem competências relacionadas com aplicação e gestão dos fundos comunitários, o que ainda não se verificava à data de 8 de

³⁵Em 7 de janeiro de 2016 foi realizada a verificação física do Sistema de Informação.

³⁶Não obstante da necessidade da assistência técnica e a manutenção evolutiva dos sistemas computacionais, adjudicada no âmbito dos procedimentos de aquisição de bens e serviços.



janeiro de 2016³⁷, passados que estavam 1 ano e 4 meses sobre a data do pedido de pagamento do saldo final do projeto (4 de setembro de 2014).

Embora o IT, nas suas alegações, conteste esta observação, referindo “*tratar-se de um mal entendido*”, confirma o relatado e justifica os atrasos.

Assim, apesar das alegações do IT, reafirma-se o que se observou aquando da verificação física do SIT:

- ◆ *Software de gestão que permite fazer a supervisão e monitorização de projetos* - a informação residente no SIT era diminuta e o Sistema possuía apenas a necessária para a realização de testes. Não se observou evidência de qualquer utilização real do sistema por qualquer outra entidade que não o IT;
- ◆ *Portal internet* - Como já se referiu atrás, o Portal existia e estava disponível, sendo claro que este estará sempre em manutenção evolutiva, de melhoria/atualização dos conteúdos, formas de acessos, estética, etc.
- ◆ *Elaboração de suporte de informação para o exterior, com utilidade na aplicação e gestão de fundos comunitários* - Apesar de o IT, em sede de contraditório, referir que este objetivo está plenamente atingido, tendo anexado vários *newsletters*, à data da verificação física, não existia no SIT nem foi evidenciado pelo IT qualquer informação relativa à gestão dos fundos comunitários, assim como à sua possível utilidade na aplicação e gestão dos mesmos.
- ◆ Relativamente aos *newsletters* juntos com o contraditório, em geral, verifica-se que podem ter utilidade na divulgação dos fundos da União Europeia, limitando-se, no entanto, quanto aos Programas do Portugal 2020, a dar informação sintética sobre alguns apoios comunitários no que respeita à abertura e encerramento das candidaturas, ao objeto dos apoios, aos beneficiários elegíveis, à área geográfica de aplicação, e ao financiamento envolvido, remetendo quanto à generalidade das informações para o sítio oficial dos Programas na *Internet*.

No Parecer de Análise do Relatório Final apresentado pelo beneficiário, com despacho de concordância do Gestor do POAT, de 23 de novembro de 2014, é referido que a operação foi “*(...) alvo de uma verificação no local constatando-se que não se deteta qualquer situação anómala na despesa validada, verificando-se o efetivo fornecimento dos serviços referentes à conceção, desenvolvimento e produção do SIT (...)*”. Uma vez que a informação apresentada refletia as atividades desenvolvidas no âmbito da operação, foi proposto o pagamento do saldo final ao beneficiário e o encerramento da operação.

Apesar do referido pela Autoridade de Gestão do POAT e de se poder concluir que foi concretizada a “*conceção, desenvolvimento e implementação de um sistema de informação de forma a corporizar computacionalmente uma entidade pública de cariz científico e tecnológico*” que pode “*produzir ferramentas e dados utilizáveis por outras entidades públicas*”, o cumprimento dos objetivos a que a implementação do Sistema Informático do Território se propôs encontra-se muito aquém do desejado, não existindo evidências, designadamente, de que o mesmo tenha constituído um suporte à produção de informações estratégicas e ao acompanhamento de ações realizadas no âmbito do QREN, ou de que esteja a constituir um importante suporte à tomada de decisão no âmbito da aplicação dos fundos estruturais do período de programação 2014-2020.

³⁷Data da verificação física do sistema informático implementado e cofinanciado pelo POAT pelos auditores do Tribunal de Contas.

A Autoridade de Gestão do POAT não procedeu à avaliação dos resultados do investimento realizado e à sua comparação com os que foram fixados na decisão favorável de financiamento.

Sobre esta matéria, a Autoridade de Gestão do POAT, na sua resposta, alegou:

“De realçar que a avaliação da Autoridade de Gestão, tanto em termos físicos, como em termos financeiros, é focalizada no fornecimento efetivo do bem/serviço, assegurando que as despesas declaradas pelo beneficiário foram efetivamente efetuadas e pagas, incidindo sobre as evidências contabilísticas, financeiras e materiais e nesta medida são consideradas elegíveis.

(...) Foi, pois, com base nesta factualidade e na medida em que se verificou que foram efetivamente fornecidos os bens/serviços faturados apresentados em sede de pedidos de pagamento tendo em consideração os objetivos propostos em sede de candidatura, que a Autoridade de Gestão do POAT concluiu que o relatório final poderia ser aprovado.

Nessa medida, foram também aprovados e pagos os saldos finais à entidade.

Neste enquadramento, entende uma vez mais esta Autoridade de Gestão, que toda a sua atuação se pautou pelo estrito respeito dos normativos legais aplicáveis (...).”

Da resposta da AG, conclui-se que a verificação física se centrou na regularidade do fornecimento dos bens e serviços, parte deles adjudicados às associações URBE e IC, já mencionadas.

Por seu turno, o IT, sobre os resultados do investimento cofinanciado e a sua correspondência com os objetivos fixados na decisão favorável de financiamento, veio alegar o seguinte:

A decisão favorável de financiamento, tomada em 22/06/2012 (...), reconheceu e, portanto, determinou como objetivos do projeto:

a) produção de ferramentas e dados utilizáveis por outras entidades públicas;

b) os quais serão uma base de apoio para a definição de políticas do território;

c) E constituem um suporte à produção de informações estratégicas e ao acompanhamento de ações realizadas no âmbito do QREN;

d) Este sistema constituirá ainda um importante suporte à tomada de decisão no âmbito da aplicação dos fundos estruturais do próximo período de programação.

(...) Quanto à alínea b), os dados compilados pelo IT têm servido de facto de apoio para definição de políticas de território, nomeadamente de nível local e regional, como sejam os casos do Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano (PEDU) de Mafra e sua execução, ou do Plano de Acção para Regeneração Urbana de Vila Real de Sto. António, o Plano de Regeneração Urbana dos Centros Urbanos Complementares do Concelho de Portel, ou o Plano de Regeneração Urbana (PARU) no Centro Urbano de Vila Velha de Rodão, tudo candidaturas que levaram em conta os dados compilados pelo IT, ou ainda a definição da futura rede de transportes urbanos da Área Metropolitana de Leiria, tudo casos concretos que o IT foi chamado a produzir ou a apoiar (...).

Os casos concretos que o IT enuncia na sua resposta, tendo em conta os documentos que juntou no contraditório, apontam no sentido de que o IT foi contratado para prestar apoio às entidades em causa (elaboração de planos e de um estudo), não provando os documentos juntos que os dados compilados pelo IT têm servido de apoio para definição de políticas de território.

Observa-se, ainda, conforme consta do “ESTUDO DE IMPLEMENTAÇÃO DO RJSPTP³⁸ (Lei n.º 52/2015, de 9 de Julho)”, que a Comunidade Intermunicipal da Região de Leiria (CIMRL) decidiu contratar a realização deste Estudo, nele se referindo: “No caso em que a existência de informação relevante está prejudicada pela reduzida informação fornecida, procurou-se colmatar tais lacunas com as extrapolações

³⁸Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros.



possíveis por forma a garantir um documento o mais articulado possível com os requisitos solicitados no estudo em questão. Eventualmente nem todas as questões relevantes solicitadas no caderno de encargos puderam ser respondidas face às lacunas existentes nas informações solicitadas aos diferentes Municípios”. Atento o mencionado, não se percebe como é que os dados compilados pelo IT serviram, no caso, de apoio para definição de políticas de território.

Quanto aos objetivos c) e d) acima elencados, o IT refere que os dados por si compilados:

“(...) constituem já e irão constituir ainda mais, futuramente, um suporte à produção de informações estratégicas. Foi já o caso do acordo definido entre a Associação Nacional de Municípios Portugueses e o anterior Governo acerca dos municípios a considerar como Baixa Densidade, um acordo que teve por base um estudo nosso (...) e que levou necessariamente em linha de conta os dados existentes à altura sobre o QREN e o novo quadro comunitário de investimento.

Foi também o caso dos debates que levámos a efeito acerca do repensar duma nova estratégia de Habitação para o País e que foi levada ao conhecimento de cada um dos grupos parlamentares.”

1. Estão-se a estabelecer programas temáticos (...). Encontram-se neste momento estabelecidos já os programas na área da Habitação, do Urbanismo e do Ordenamento do Território, do Desporto e Mar e da Baixa Densidade (...).

2. Com base nestes programas, vamos criar no primeiro semestre de 2017 os respetivos Observatórios, constituídos cada um deles por uma Comissão Científica (...).

3. A Comissão Científica de cada Observatório procederá então à definição dos indicadores que irão medir na sociedade portuguesa os níveis de prossecução das medidas estruturantes que os fundos comunitários estão a permitir. Os resultados anuais desses indicadores passarão a ser anual ou semestralmente dados a conhecer ao público.

4. Estão também a ser compilados programas de investigação destinados a garantir uma análise adequada aos efeitos dos fundos comunitários e outras medidas de gestão complementares sobre os aspetos estruturantes da administração territorial do país (...).

Do alegado pelo IT decorre que a maioria das ações enunciadas estão a ser desenvolvidas, não resultando evidências de que a produção de ferramentas e dados, utilizáveis por entidades públicas, constituíram um suporte à produção de informações estratégicas e ao acompanhamento de ações realizadas no âmbito do QREN e que o sistema constituiu um importante suporte à tomada de decisão no âmbito da aplicação dos fundos estruturais do período de programação em curso, mantendo-se o anteriormente referido sobre esta matéria.

Em suma, atentos os factos apurados, reafirma-se que a Autoridade de Gestão do POAT deveria ter avaliado o cumprimento dos objetivos da operação pelo beneficiário, considerando os propostos em sede de candidatura.

3.3.2.2 - Áreas Urbanas 14 - 20

Conforme também já foi referido, em 22 de maio de 2012, o IT submeteu uma candidatura ao POAT que obteve decisão de aprovação pelo Gestor do POAT, em 26 de junho de 2012, tendo o contrato de financiamento sido celebrado nesse mesmo dia.

Na descrição sumária e objetivos da operação refere-se:

“O programa Áreas Urbanas 14-20 integra um conjunto de ações de reflexão, debate e produção de documentação científica sobre a temática do desenvolvimento regional em áreas urbanas, mais concretamente sobre uma proposta de desenvolvimento baseada em modelos de tendências europeias. As ações previstas, bem como os pareceres do Instituto do Território servirão de apoio às decisões do Governo na definição do que

virá a ser o programa do desenvolvimento regional para as áreas urbanas para o próximo período 2014 a 2020.

Este projeto tem como objetivos a organização de uma conferência internacional, de um debate nacional e workshops, sobre temas do desenvolvimento regional em áreas urbanas; a produção de documentação científica e a elaboração de propostas no âmbito das tendências de evolução europeias no domínio urbano. A sua concretização resultará num contributo significativo para o desenvolvimento territorial na vertente do urbanismo e na definição da aplicabilidade dos fundos comunitários nesta área.”

A previsão para a sua implementação era de um ano, com o início em 4 de junho de 2012 e conclusão em 4 de junho de 2013. O seu início efetivo ocorreu em 30 de junho de 2012 e finalizou na data prevista.

O investimento total inicial ascendeu a € 74.990³⁹, com uma taxa de participação de 100%.

De acordo com a decisão de financiamento, os contributos para os indicadores de realização do POAT FEDER eram os seguintes:

- ◆ Estudos - 1
- ◆ Congressos/seminários/workshops/eventos - 20

O quadro seguinte discrimina o orçamento por atividades, em consonância com a memória descritiva do “Programa Áreas Urbanas 14-20”, subjacente à decisão de aprovação do financiamento, solicitado pelo POAT ao IT posteriormente à referida aprovação.

Quadro 11 - Áreas Urbanas 14-20 (orçamento por atividades)

(em euros)

Atividade	Despesas	Valores
1. Conferência internacional	Serviços de tradução, coffee-breaks, divulgação e relações públicas, documentação a distribuir, comunicações e organização do evento	5 450,00
2. Documento dinâmicas europeias	Valor estimado de 46 horas de trabalho de técnicos de vários níveis	5 200,00
3. Documento alternativas temáticas	Valor estimado de 85 horas de trabalho de técnicos de vários níveis	7 950,00
4. Workshop	Serviços de coffee-breaks, divulgação e relações públicas, documentação a distribuir, comunicações e organização do evento	1 450,00
5. Documento de cada área temática a desenvolver no programa “Áreas Urbanas 14-20”	Valor estimado de 90 horas de trabalho de técnicos de vários níveis	9 100,00
6.a) Sessões debate em todas as regiões	18 sessões (uma por cada distrito do continente) - “valor total por debate – € 2 030; Serviços de coffee-breaks, divulgação e relações públicas, documentação a distribuir, comunicações e organização do evento	36 540,00
6.b) Preparação relatório p/ debate	Valor estimado de 25 horas de trabalho de técnicos de vários níveis e despesas gerais	2 000,00
7. Relatório final debate público	Valor estimado de 70 horas de trabalho de técnicos de vários níveis	7 300,00
Total		74 990,00

Fonte: IT.

No quadro seguinte constam os pedidos de pagamento solicitados.

³⁹Todo o investimento foi considerado elegível.



Quadro 12 - Pagamentos FEDER, no âmbito “Áreas Urbanas 14-20”

(em euros)

N.º Pedido Pagamento	Data Pedido pagamento	Despesa pública apresentada		Observações
		Total	FEDER (100%)	
1	25-07-2012	0,00	22 497,00	Adiantamento de 30% do FEDER
2	29-11-2012	22 497,00	0,00	Regularização de adiantamento
3	05-02-2013	0,00	26 246,50	Pedido de adiantamento contra faturas não quitadas (35%)
4	26-03-2013	26 246,50	0,00	Regularização de contrafatura - corresponde ao valor dos recibos das faturas apresentadas no pedido de pagamento n.º 3
5	18-06-2013		26 246,50	Apresentação de fatura – (pago em duas tranches, uma de € 22 497 e outra de € 3 749,50, relativa ao saldo final (5%))
Total			74 990,00	

Fonte: POAT e IT.

Para a prossecução da operação o IT realizou um procedimento de ajuste direto, com convite a três entidades, para contratação da prestação de serviços de “conceção, desenvolvimento e produção do Programa Áreas Urbanas 14-20”⁴⁰.

Dos três convites efetuados apenas uma entidade remeteu proposta, que foi admitida por estar de acordo com os critérios de adjudicação estabelecidos. A adjudicação foi efetuada por € 74.990, sem IVA⁴¹, à Associação Urbe Núcleos Urbanos de Pesquisa e Intervenção, entidade com a qual o IT tem relações privilegiadas, conforme já atrás se referiu e se desenvolve no ponto 3.3.

Os factos evidenciam ainda a falta de capacidade do IT para a realização do projeto dado ter procedido à contratação externa pelo valor aprovado pelo POAT.

O contrato entre o IT e a URBE foi celebrado em 7 de setembro de 2012, e em 21 de dezembro de 2012 foi efetuada uma adenda, na qual foi decidido pelo IT “em articulação com o Gabinete do Secretário de Estado Adjunto, da Economia e do Desenvolvimento Regional, não proceder à conferência internacional prevista no programa” constante do contrato. Em alternativa foi proposta a produção de um documento de natureza científica, que sintetizasse uma estratégia para o investimento urbano em Portugal e determinasse o respetivo *modus applicandi*.

No relatório final apresentado pelo IT ao POAT, em 9 de julho de 2013, refere-se também que “Contrariamente ao inicialmente aprovado, não foi realizada uma conferência internacional prevista, porque assim nos foi solicitado pela Secretaria de Estado da Economia e do Desenvolvimento Regional, dado que a visita a Portugal de responsáveis comunitários que esteve prevista acabou por não se realizar com a disponibilidade necessária para o efeito.”

Relativamente ao referido, não se entende como é que um membro do Governo ou a Secretaria-Geral atrás referida poderiam ter-se envolvido na alteração de um contrato de financiamento comunitário de um projeto de que era beneficiária uma associação privada, tendo consequências também na decisão de alteração do contrato de prestação de serviços celebrado entre duas associações privadas (o IT e a URBE), salientando-se que não existem evidências de que esta alteração nas atividades do projeto tenha sido aprovada pela Autoridade de Gestão do POAT e que tenha existido qualquer reprogramação da operação.

⁴⁰Cfr. Ata da 5.ª reunião do Conselho de Administração do IT, de 9 de março de 2012.

⁴¹Cfr. Ata da 6.ª Reunião do Conselho de Administração do IT, de 30 de julho de 2012.

Sem prejuízo das obrigações acessórias, que perduram para além da cessação do contrato, o prazo máximo para o cumprimento das obrigações contratuais foi de um ano⁴².

Para a realização de conferências no âmbito do tema “Áreas urbanas 2014-2020” o IT celebrou vários protocolos de colaboração, sem prever encargos para as entidades envolvidas, nomeadamente: fundos e serviços autónomos e universidades e escolas de ensino superior politécnico⁴³.

No que respeita à concretização dos resultados da operação verifica-se o seguinte:

- ◆ Quanto ao indicador “Estudos”, no parecer da Autoridade de Gestão do POAT sobre o Relatório Final é referido que foram realizados 7, ultrapassando a meta prevista que era de 1. No entanto, nas evidências físicas fornecidas apenas se identificam 2 Estudos - um sobre o tema “*Identificação de Temáticas Acolhedoras de Investimentos Sustentáveis em Cidades*” e o outro sobre “*Política Urbana da União Europeia*”, os quais se admite que possam ser imputados às atividades 3 e 2 do quadro n.º 11, com custo total previsto de € 13.150 - e o documento final “Áreas Urbanas 2014-2020”, todos eles tendo na primeira página o logotipo da URBE, tendo o último, na página final, o nome do Presidente do Conselho de Administração do IT.

Nas evidências físicas fornecidas constam ainda três documentos em PDF, com a designação de “Anexos”, correspondendo os Anexos 1, 2 e 5 a apresentações em PowerPoint, gravadas em PDF, os primeiros dois sobre os temas “Cidades Portuguesas, Uma agenda para a competitividade” e “Sistemas de governação” e o último com a designação de “Propostas e Sugestões”, no qual são abordadas várias temáticas, por vários autores, alguns dos quais indicando as entidades públicas a que se encontram ligados.

Os Anexos 1 e 2 fazem parte das 5 propostas constantes do documento final “Áreas Urbanas 2014-2020”, o qual refere também os 2 estudos. Este documento remete ainda para o Anexo 5, considerando-o como “*As propostas e sugestões realizadas no âmbito dos debates e das discussões de peritos que não foram integradas no texto principal*”.

Ora, pela análise do documento final “ÁREAS URBANAS 2014-2020” não se afigura clara a conclusão de que este documento concretiza o indicador de realização “1 Estudo”. O mesmo se diga relativamente à sua imputação à atividade 7 constante do quadro n.º 11 - “*Relatório final debate público*”, à qual se encontra associado um custo de € 7.300.

Também no que respeita às atividades 5 - *Documento de cada área temática a desenvolver no programa “Áreas Urbanas 14-20”*, com um valor previsto de € 9.100,00 - e 6.b) - *Preparação relatório p/ debate*, com um custo de € 2.000 -, identificadas no quadro em análise, não são indicados elementos que evidenciem a sua concretização.

- ◆ No que respeita ao indicador Congressos/seminários/workshops/eventos, observa-se que existem evidências de que foram realizadas 18 conferências, as quais se admite que se inserem na atividade 6 a) do orçamento apresentado, no valor de € 36.540,00, e um evento com a

⁴²Cfr. cláusula terceira do caderno de encargos e do contrato.

⁴³Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro, Comissão de Coordenação e Desenvolvimento do Alentejo, Instituto Politécnico de Bragança, Instituto Politécnico de Beja, Instituto Politécnico de Leiria, Instituto Politécnico de Santarém, Instituto Politécnico de Viana do Castelo, Instituto Politécnico de Viseu, Instituto Politécnico de Setúbal, Universidade de Aveiro, Universidade da Beira Interior, Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro e Universidade do Algarve.



designação de “Reunião do grupo de peritos” cuja imputação é suscetível de ser efetuada à atividade 4 constante do quadro n.º 11, à qual se encontra associado um custo de € 1.450.

Verifica-se, no entanto, que não foi realizada a conferência internacional prevista, não existindo evidências documentais do “Estudo” realizado em alternativa à mesma.

Pela análise efetuada observa-se:

O orçamento por atividades deveria ter sido apresentado contemporaneamente com a candidatura do IT e não posteriormente à decisão de aprovação do projeto, verificando-se que, face ao orçamento, os indicadores de realização foram fixados de modo deficiente pelo POAT.

Tendo em conta as ações que o IT devia realizar face à decisão de aprovação do financiamento do “Programa Áreas Urbanas 14-20”, à memória descritiva e ao orçamento por atividades subjacentes àquela decisão, as mesmas não foram imputadas por atividades, nem pelo IT nem pelo POAT, no sentido de se aferir da sua concretização e imputação de custos, avaliação a que a Autoridade de Gestão do Programa deveria ter procedido.

A avaliação referida era necessária para apurar a concretização, designadamente, do indicador de realização de “1 Estudo”, conforme consta da decisão de aprovação. Com efeito, o que resulta dos elementos em apreciação é que o IT devia produzir “1 Estudo” em resultado do cumprimento das atividades por si propostas, que se devia inserir no objetivo da candidatura de produção de “*documentação científica e a elaboração de propostas no âmbito das tendências de evolução europeias no domínio urbano (...)*”.

Conforme decorre da decisão de financiamento, a concretização dos indicadores deveria resultar “*(...) num contributo significativo para o desenvolvimento territorial na vertente do urbanismo e na definição da aplicabilidade dos fundos comunitários nesta área*”, situação que devia igualmente ser avaliada com vista a aferir da concretização deste objetivo da operação, e que sai reforçada pelo facto de, nos termos do Regulamento Específico da “Assistência Técnica FEDER”, do QREN, o organismo em causa ter sido considerado de direito público e só poder ser beneficiário no âmbito da realização de projetos enquadrados nas tipologias previstas no artigo 4.º do Regulamento, a saber:

- ◆ “*Estudos, projectos e acções de suporte à tomada de decisão no âmbito dos fundos estruturais e que visem a criação de instrumentos de apoio ao planeamento e à gestão estratégica*”;
- ◆ “*Estudos, projectos e acções necessários à implementação das diversas tipologias de operações, dinamização de centros de observação das dinâmicas regionais e de racionalidade temática*”;
- ◆ “*Dinamização de acções inovadoras, de identificação e disseminação de boas práticas e de aperfeiçoamento técnico*”.

Do exposto resulta que a Autoridade de Gestão do POAT também neste caso não procedeu à adequada avaliação do investimento realizado e dos resultados do mesmo e à sua comparação com os que foram fixados na decisão de financiamento, concluindo-se das evidências facultadas que os objetivos fixados não foram totalmente atingidos.

Na sua resposta, no âmbito do contraditório, o IT alegou:

- ◆ Sobre a falta de capacidade do IT para a realização do projeto, foi referido que a Associação, como ONG que gere uma rede com fins científicos, detinha capacidade científica para desenvolver este programa e apresentar a respetiva candidatura ao POAT, mas, por outro lado,

dada a sua juventude e natureza, esta não tinha a capacidade logística para realizar esse mesmo programa. Alegou ainda que a URBE também era uma entidade sem fins lucrativos e que a mesma fazia parte da rede do IT.

O alegado não é suscetível de pôr em causa o concluído sobre a matéria. Com efeito, face ao argumentado, apenas se justificaria adquirir externamente as valências relacionadas com a logística, uma vez que o IT teria a capacidade científica para concretizar o programa. Ora, não foi isso que se verificou, uma vez que a Associação efetuou a contratação externa para a conceção, desenvolvimento e produção do Programa Áreas Urbanas 14-20, pelo valor total aprovado pelo POAT.

- ◆ Relativamente à realização da conferência internacional, o IT refere que os auditores conheceram a autorização do IFDR para a mesma não ocorrer. Ora os auditores apenas conhecem o que consta do relatório final apresentado pelo IT ao POAT, em 9 de julho de 2013, que dá conta de que *“Contrariamente ao inicialmente aprovado, não foi realizada uma conferência internacional prevista (...)”*, não havendo qualquer menção à sua autorização.
- ◆ Quanto à concretização do indicador de realização “1 Estudo” e à sua imputação à atividade 7 constante do quadro n.º 11, observou:

“Concordamos com o Relatório no que respeita, aqui e além, a alguma carência de melhor organização dos dossiers deste projeto, que dificulta um pouco a pesquisa dos estudos científicos realizados. Não se conhecendo a anteriori, teria sido necessário ler todo o documento intitulado “Áreas Urbanas, Documento Final” (...) para se encontrar na página 8 a frase “Foram produzidos dois documentos científicos (...). O primeiro estudo é apresentado entre as págs. 146 e 153 e o segundo é apresentado entre as págs. 154 e 203.

(...) Quanto aos outros cinco estudos referidos no parecer da Autoridade de Gestão do POAT sobre o Relatório Final, trata-se da contabilização dos estudos que de facto foram produzidos em virtude deste programa e apresentados nas diversas conferências. Referem-se apenas os estudos inovadores, apresentados pela primeira vez. Ou seja, dois estudos foram produzidos por iniciativa do IT e os outros surgiram durante a realização dos debates, por iniciativa generosa dos autores.

(...) Como já se demonstrou, foram realizados, por iniciativa do programa, dois estudos em vez de um. Sendo este o argumento a favor de um orçamento por actividade, deixa de fazer sentido essa exigência.”

O observado quanto aos cinco estudos referidos no parecer da Autoridade de Gestão do POAT não contradita nada do que atrás se expôs sobre a matéria.

Sobre o observado quanto aos dois estudos realizados por iniciativa do Programa, refere-se que o orçamento por atividades foi apresentado pelo beneficiário a pedido do POAT, estando os estudos previstos nas atividades 2 e 3 conforme consta do quadro n.º 11. Sendo assim, fica mais uma vez demonstrado não ser clara a fixação do indicador de resultado “1 Estudo” pelo POAT.

- ◆ No que respeita às atividades 5 – documento de cada área temática, mencionou que *“existem evidências, aliás completas, da realização deste trabalho e elas consubstanciam-se em cada um e na totalidade dos programas das 18 conferências, pelo que se encontra devidamente registado no Dossier (...)”*.



Sobre o vertido, salienta-se que não se percebe como é que o documento referenciado, com 6 pontos e cerca de duas páginas e meia, corresponde ao “Valor estimado de 90 horas de trabalho de técnicos de vários níveis” (cfr. quadro n.º 11).

- ◆ Relativamente à atividade 7 - Relatório final do debate público e à falta de elementos que evidenciem a sua concretização, o IT, na sua resposta, embora refira que o mesmo foi elaborado, confirma que não consta do respetivo dossiê, pelo que se mantém a observação.
- ◆ No que concerne à avaliação do investimento realizado e dos respetivos resultados foi aludido: *“Ora o que se conclui é que a falta de nomenclatura de dois anexos como tais, que estão integralmente incluídos no documento final do programa, cuja introdução aliás remete para eles, referindo o nome dos respetivos autores, dificultou o conhecimento pela auditoria dos estudos realizados e expostos no Relatório. A auditoria também não perguntou por eles”*.

A auditoria conhecia estes estudos. A questão é que eles, conforme já se observou, faziam parte das atividades orçamentadas.

Relativamente ao alegado pela Autoridade de Gestão do POAT remete-se para o referido no ponto anterior, dando-se nota de que mesmo a entender-se que a avaliação da Autoridade de Gestão é focalizada no fornecimento efetivo do bem/serviço, no caso concreto foram contados dois estudos em duplicado, conforme resulta das evidências físicas das verificações no local.

Observa-se ainda que a resposta dada pela Autoridade de Gestão do POAT não é clara sobre que bem/serviço efetivamente fornecido se focalizou a verificação financeira a que alude. Assegurar que *“as despesas declaradas pelo beneficiário foram efetivamente efetuadas e pagas, incidindo sobre as evidências contabilísticas, financeiras e materiais”*, constitui uma verificação limitada em relação ao projeto em questão, dado que o valor do financiamento aprovado foi pago na íntegra à Associação URBE.

Igualmente referir que *“face às evidências apresentadas pela entidade e a justificação prestada no que se refere aos ajustes efetuados no decurso da execução dos projetos, nas datas em que foi apreciado o relatório final e realizada a verificação no local, foi possível constatar que os resultados contratados em sede de candidatura se encontravam verificados, assim como se encontravam evidenciadas as ferramentas que a entidade se havia comprometido a criar”*, não é compatível com o que os auditores observaram de falta de evidência da concretização de vários indicadores. Desconhece-se também as ferramentas criadas.

Em suma, a AG não se pronuncia sobre os aspetos concretos de realização do projeto apoiado, observados pelos auditores.

3.4 - Financiamento público nacional

3.4.1 - Participações públicas

A administração pública tem como incumbência a prossecução do interesse público, podendo este ser prosseguido diretamente pelas entidades públicas, por entidades privadas ou em cooperação entre estes tipos de entidades ou, ainda, em concorrência, devendo a administração optar pelas formas e procedimentos que consubstanciem a alternativa mais eficiente.

Para as entidades da administração pública poderem ser associadas de uma associação de direito privado, como é o caso, é necessária a existência de uma lei prévia que a tanto autorize.

Nos termos previstos no Decreto-lei n.º 491/99, de 17 de novembro, todos os entes públicos e entidades equiparadas são obrigados a enviar anualmente à Inspeção-Geral de Finanças informação relativa às participações detidas em entidades societárias e não societárias, com referência a 31 de dezembro do ano anterior⁴⁴.

Também de acordo com as Instruções n.º 1/00-2ª Secção do Tribunal de Contas, os entes públicos e equiparados, devem enviar ao Tribunal, até 15 de maio de cada ano, a informação relativa às participações detidas em entidades societárias e não societárias, com referência a 31 de dezembro do ano anterior.

Os associados públicos do IT têm a seguinte tipologia:

- ◆ Serviço integrado
- ◆ Institutos públicos de regime comum e de regime especial
- ◆ Fundação pública
- ◆ Entidades do setor empresarial do Estado
- ◆ Municípios
- ◆ Associações de municípios
- ◆ Entidade do setor empresarial local

Na generalidade dos casos, os associados individuais, as pessoas coletivas privadas e públicas pagam quotas nos montantes indicados no ponto 3.1.3.

a) Serviço integrado

- ◆ GNR – Guarda Nacional Republicana

De acordo com a Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro, artigo 1.º, a GNR é uma força de segurança de natureza militar, dotada de autonomia administrativa, que tem por missão, no âmbito dos sistemas nacionais de segurança e proteção, assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, bem como colaborar na execução da política de defesa nacional, nos termos da Constituição e da lei, integrando a administração direta do Estado, no âmbito do Ministério da Administração Interna.

A GNR é membro honorário do IT desde 6 de agosto de 2013. Apesar desta força de segurança não preencher os requisitos legais para ser membro regular, o Conselho de Administração do IT, por deliberação (cfr. ata da 19.ª reunião, de 5 de fevereiro de 2015), propôs a atribuição desse título.

⁴⁴Cfr artigos 1.º a 3.º - “consideram-se entes públicos o Estado, institutos públicos, instituições de segurança social, outros fundos ou serviços autónomos, empresas públicas, sociedades de capitais exclusiva ou maioritariamente públicos, direta ou indiretamente, bem como as administrações regionais, autarquias locais, áreas metropolitanas, associações de municípios, empresas municipais, intermunicipais e regionais”.



De acordo com os Estatutos do IT, como membro honorário, a GNR não tem direito de voto, não pagou jóia, nem paga quotas.

b) Institutos públicos de regime comum

◆ Laboratório Nacional de Engenharia Civil

De acordo com o artigo 13.º, n.º 1, da Lei-Quadro dos Institutos Públicos (LQIP), estes *não podem criar entes de direito privado ou participar na sua criação nem adquirir participações em tais entidades, excepto quando esteja previsto na lei ou nos estatutos e se mostrar imprescindível para a prossecução das respectivas atribuições, casos em que é necessária a autorização prévia dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da tutela, anualmente renovada*⁴⁵.

De acordo com o artigo 41.º, n.º 7, da LQIP, a falta de autorização prévia em questão determina a ineficácia jurídica dos atos sujeitos a aprovação.

O Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC) consta do anexo 1 da ata da 1.ª reunião da Assembleia Geral do IT, de 14 de novembro de 2011 - *“Lista dos Associados Fundadores Individuais e Colectivos”*⁴⁶.

No âmbito da circularização efetuada na auditoria às entidades públicas, o Presidente do Conselho Diretivo do LNEC informou, em 4 de agosto de 2015, que não foram assumidos, a qualquer título, compromissos e pagamentos ao IT.

Face a esta resposta, e considerando que na ata da 2.ª Reunião do Conselho de Administração do IT, de 8 de novembro de 2011, se refere que foi *“(…) aprovada por unanimidade a adesão do Laboratório de Engenharia Civil (...) com isenção de quota. No caso do LNEC a quota é substituída pela cedência de uma sala e a isenção de quota manter-se-á enquanto se mantiver a cedência graciosa da sala (...)”*, e verificando-se que o IT funciona numa sala do edifício sede do LNEC, em 7 de agosto de 2015 foi novamente solicitado ao LNEC que prestasse informação sobre:

- ◆ Identificação da autorização e/ou da decisão de aquisição pelo LNEC da qualidade de associado do IT;
- ◆ Fundamentos de facto e de direito para o LNEC ser associado do IT;
- ◆ Título a que se encontrava cedida à Associação a sala do LNEC onde esta entidade se encontra a funcionar e, caso se tratasse de uma subvenção pública, fundamento legal e respetiva valorização anual.

Sobre esta matéria o Presidente do Conselho Diretivo do Instituto, em setembro de 2015, informou:

“O Conselho Diretivo do LNEC foi informado pelo Departamento de Edifícios deste Laboratório Nacional da Constituição do “Território IT – Instituto do Território, Rede Portuguesa para o

⁴⁵Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro. Este diploma legal foi objeto de várias alterações, a última das quais pelo Decreto-Lei n.º 96/2015, de 29/05.

⁴⁶Embora sem assinatura de qualquer representante do LNEC.

Desenvolvimento do Território, Associação” e do interesse que os investigadores deste Departamento tinham na participação nesta Rede.

Na sequência desta informação o Conselho Diretivo do LNEC decidiu aceitar a participação do LNEC no Instituto do Território com o objetivo de dar cumprimento ao estabelecido no artigo 3.º da sua Lei Orgânica e no âmbito da respetiva alínea n)º⁴⁷. Posteriormente, os investigadores do LNEC envolvidos em atividades conjuntas com o Instituto do Território, designadamente na preparação do 2.º Congresso da Habitação no Espaço Lusófono (CIHEL) realizado no LNEC, referiram o interesse em destinar uma sala junto ao Centro de Congressos do LNEC para realização destes trabalhos. Desta forma foi autorizada a utilização de uma sala temporariamente livre, para a realização de reuniões de trabalho em que, em regra, participaram funcionários do LNEC.

Foi também nesta sala que [o coordenador⁴⁸] desenvolveu a atividade de coordenação da Comissão Redatora do projeto de diploma legal que estabeleceu as “Exigências Técnicas Mínimas para a Reabilitação de Edifícios Antigos” (...) de acordo com o despacho n.º 14574/2012 do Ministro da Economia e Emprego e da Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território publicado em 12 de novembro. Todas as reuniões desta Comissão Redatora, que contou com a participação de vários investigadores do LNEC, tiveram lugar no LNEC.

Assim, não se verifica que o Instituto do Território ‘se encontra’ a funcionar nesta Sala ou que a mesma ‘se encontra cedida’ ao Instituto do Território. Aliás, nos termos dos Estatutos do Instituto, a sede é na Universidade de Aveiro.”

O referido pelo Presidente do LNEC relativamente à sala onde se encontra a funcionar o IT é contraditório com o apurado junto da Associação, no decurso da auditoria. Com efeito, em março de 2016, o IT informou o seguinte:

“Não temos registo, nem evidência, da data em que iniciámos o uso de instalações no LNEC, até porque foi um início muito gradual.

Sabemos, todavia, que isso começou a acontecer em data muito próxima da fundação - o LNEC é nosso associado fundador”.

Nos termos do artigo 19.º da sua anterior lei orgânica⁴⁹, quando se mostrasse imprescindível para a prossecução das respetivas atribuições e precedendo autorização dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da tutela, o LNEC podia criar ou participar na criação ou adquirir participações sociais em entes de direito privado que revestissem utilidade pública, em Portugal ou no estrangeiro, cujos fins fossem coincidentes ou complementares aos que lhe estão cometidos, ou estabelecer parcerias com entidades de natureza científica ou tecnológicas sempre que destas participações ou parcerias resultassem, comprovadamente, sinergias de ação benéficas ao desenvolvimento das áreas em que intervém.

O LNEC não informou ou evidenciou a existência da autorização pelos referidos membros do Governo nem a fundamentação da imprescindibilidade da participação na criação da Associação para a prossecução das suas atribuições, conforme o disposto no referido preceito legal e nos artigos 13.º, n.º 1, e 41.º, n.º 5, alínea b), da LQIP, pelo que a participação na criação do IT pelo LNEC como associado fundador é um ato ineficaz, nos termos do n.º 7 deste último preceito legal.

⁴⁷“Cooperar com instituições científicas e tecnológicas afins e participar em actividades de ciência e tecnologia, nacionais e estrangeiras, designadamente participando em consórcios, redes e outras formas de trabalho conjunto.”

⁴⁸Presidente do IT.

⁴⁹Decreto-Lei n.º 304/2007, de 24 de agosto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 125/2010, de 18 de novembro. O atual artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 157/2012, de 18 de julho, regula a matéria em termos idênticos.



Atento o atrás exposto, observa-se ainda que a sala onde o IT se encontra a funcionar, cedida graciosamente a esta Associação pelo LNEC em contrapartida da isenção de quota, consubstancia uma subvenção pública, nos termos do artigo 2.º, n.º 1 e 2, da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto (regula a obrigatoriedade de publicitação dos benefícios concedidos pela administração pública a particulares)⁵⁰
51.

Observa-se que, de acordo com a informação prestada pelo LNEC⁵², o Laboratório cede regularmente algumas salas das suas instalações a diversas entidades para a realização de iniciativas pontuais, cobrando o valor fixado na sua tabela de preços, sendo que o valor diário mais baixo é de € 400.

O Laboratório nunca apurou o valor da cedência do bem do património público, bem como os demais custos incorridos com a entidade e, conseqüentemente, não deu cumprimento à obrigação de publicidade e de reporte de informação do apoio em causa. Com efeito, à semelhança do disposto no artigo 6.º da Lei n.º 64/2013, que dispõe que os atos de doação de um bem patrimonial registado em nome do Estado ou de outras entidades obrigadas são publicitados com indicação do valor patrimonial estimado e do seu fundamento legal, também no presente caso o LNEC deveria ter apurado o valor da cedência para verificar se tal montante equivalia a uma anualização da retribuição mínima mensal garantida, cfr. artigos 2.º, n.ºs 1 e 2, 3.º e 4.º, da Lei n.º 64/2013.

Tal omissão tem como consequência a violação de normas legais ou regulamentares relativas à gestão de património, sendo suscetível de determinar responsabilidade financeira sancionatória para os responsáveis, nos termos do artigo 10.º, n.º 1, alínea c), da Lei n.º 64/2013, e do artigo 65.º, n.º 1, alínea d), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com a redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.

O LNEC, na sua resposta no exercício do contraditório, reiterada por todos os membros do Conselho Diretivo, veio referir o seguinte:

◆ Sobre a sua participação no IT:

“A respeito da participação do LNEC no "Território, IT-Instituto do Território, Rede Portuguesa para o Desenvolvimento do Território, Associação" ("Associação"), o Conselho Diretivo esclarece que o seu envolvimento com esta Associação nunca pressupôs um envolvimento direto e constante na mesma, no sentido de usufruir de todos os direitos enquanto associado e estando sujeito aos respetivos deveres.

Na verdade, nunca foi intenção do LNEC tomar parte dos órgãos de gestão da Associação, com o inerente dever de fazer contribuições em dinheiro ou espécie, assim como não tinha a expectativa de beneficiar de eventuais ganhos que a Associação viesse a gerar.

Efetivamente, desde o início que o LNEC colaborou com a Associação numa perspetiva de parceria entre entidades com objetivos e preocupações comuns, e no contexto de dar cumprimento à sua atribuição de cooperar com instituições científicas e

⁵⁰Para efeitos deste diploma legal “considera-se «subvenção pública» toda e qualquer vantagem financeira ou patrimonial atribuída, direta ou indiretamente, pelas entidades obrigadas, qualquer que seja a designação ou modalidade adotada (...), incluindo as transferências correntes e de capital e a cedência de bens do património público.

A anterior Lei n.º 26/94 de 19 de agosto, no artigo 1.º, n.º 1, dispunha: “É obrigatória a publicidade das transferências correntes e de capital que os ministérios, as instituições de segurança social, os fundos e serviços autónomos, os institutos públicos e os executivos municipais efectuem a favor de pessoas singulares ou colectivas exteriores ao sector público administrativo a título de subsídio, subvenção, bonificação, ajuda, incentivo ou donativo”.

⁵¹Observa-se que o LNEC dispõe de um centro de congressos que dispõe de 8 salas, “alugando” a mais pequena delas, com capacidade para 18 pessoas, por € 400 dia útil, conforme condições em <http://www.lnec.pt/pt/centro-de-congressos>.

⁵²Comunicação de 27 de setembro de 2016.

tecnológicas afins e participar em atividades de ciência e tecnologia, nacionais e estrangeiras, designadamente participando em consórcios, redes e outras formas de trabalho conjunto (cfr. alínea n) do n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 304/2007, de 24 de agosto, que aprovou a lei orgânica do LNEC e que estava em vigor a data da constituição da Associação (...).

A relação entre o LNEC e a Associação fundou-se essencialmente na colaboração em projetos de interesse comum e na participação de Investigadores do LNEC numa Comissão Redatora do projeto de diploma legal que estabeleceu as «Exigências Técnicas Mínimas para a Reabilitação de Edifícios Antigos», presidida pelo Doutor Rogério Gomes. Em anexo (Anexo 1) apresenta-se um memorando contendo uma síntese das atividades realizadas pelo LNEC em colaboração (...) com o IT.

Neste sentido, o LNEC atuou essencialmente como parceiro da Associação e não como seu membro associado, com os correspondentes direitos e deveres.

Acresce que, estando essa colaboração muito centrada no âmbito do despacho n.º 14574/2012 do Ministro da Economia e Emprego e da Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território publicado a 12 de novembro de 2012, na qual colaboravam vários elementos do Instituto do Território a tutela estava suficientemente informada sobre o contexto e contornos da colaboração do LNEC com a referida Associação.

De qualquer modo, considerando as atividades em curso na Associação, o Conselho Diretivo irá iniciar de imediato a necessária reflexão sobre a sua participação naquela, em particular, sobre a imprescindibilidade dessa participação para a prossecução das atribuições do LNEC.

O agora alegado pelo LNEC contraria o informado em setembro de 2015, conforme atrás transcrito de que “o Conselho Diretivo do LNEC decidiu aceitar a participação do LNEC no Instituto do Território com o objetivo de dar cumprimento ao estabelecido no artigo 3.º da sua Lei Orgânica e no âmbito da respetiva alínea n)”.

◆ Sobre a cedência de instalações ao IT:

“(...) não se verificou uma cedência da sala à Associação nem a utilização da sala foi permitida a todas as atividades da Associação - que (...) tem a sua sede na Universidade de Aveiro.

De facto, o LNEC limitou-se a disponibilizar um espaço à Associação e, em especial, à Comissão Redatora do projeto de diploma legal que estabeleceu as «Exigências Técnicas Mínimas para a Reabilitação de Edifícios Antigos» apenas para a realização de trabalhos de interesse comum e daquela Comissão Redatora, em regra, com a participação de investigadores do LNEC.

Ou seja, essa utilização foi apenas tolerada porque dela resultavam vantagens evidentes para o LNEC, como seja, a de os seus investigadores envolvidos nos trabalhos anteriormente referidos não terem de se deslocar ao exterior para desempenharem as funções para que tinham sido nomeados.

Deste modo, verifica-se antes que o LNEC pretendeu sempre obter vantagens para a sua atividade de participação nesta Associação, razão única pela qual se permitiu a referida utilização.

Em suma, em momento algum o LNEC, enquanto instituto público, cedeu património público para fins privados, razão pela qual, em nosso entender, não se coloca a aplicação do disposto na Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto.

(...) Não existe pois, qualquer paralelismo com o aluguer que o LNEC faz de algumas salas para a realização de iniciativas pontuais, pois aí o LNEC limita-se a cobrar um preço pelo uso da sala, sem qualquer intervenção sobre o que se passa nessas iniciativas. No caso em apreciação, estamos perante uma ocupação para reuniões de trabalho com o envolvimento direto dos trabalhadores do e por causa do LNEC.

O alegado pelo LNEC contraria o apurado no decurso da auditoria, quer quanto à questão do LNEC ser associado do IT, quer quanto à cedência da sala à Associação como contrapartida da isenção da



respetiva quota (cfr. nesta matéria a já citada ata da 2.^a Reunião do Conselho de Administração do IT, de 8 de novembro de 2011).

Os argumentos apresentados na resposta do LNEC não são suficientemente sólidos para acolher a generalidade das posições sustentadas. De facto, o observado quanto a não se ter verificado a cedência da sala à Associação nem *“a utilização da sala foi permitida a todas as atividades da Associação”*, tendo-se limitado o LNEC *“a disponibilizar um espaço à Associação e, em especial, à Comissão Redatora do projeto de diploma legal que estabeleceu as «Exigências Técnicas Mínimas para a Reabilitação de Edifícios Antigos» apenas para a realização de trabalhos de interesse comum e daquela Comissão Redatora, em regra, com a participação de investigadores do LNEC”*, sendo as vantagens que pretendeu obter para a sua atividade a razão única pela qual se permitiu a utilização do espaço, são desde logo incompatíveis quer com o anteriormente referido pelo Presidente do IT, quer com o por este alegado no âmbito do contraditório - *“O IT tem ocupado, de forma não titulada, por mera tolerância, uma sala do LNEC”*⁵³ -, bem como com o constatado pela equipa de auditoria nos diversos contactos efetuados, observando-se o uso normal do espaço para as atividades do IT, entre 30 de julho de 2015⁵⁴ e 7 de janeiro de 2016⁵⁵.

Quanto ao alegado pelo LNEC de que se limitou a disponibilizar um espaço à Associação, em especial, à Comissão Redatora da proposta que serviu de base ao Decreto-Lei n.º 53/2014, é de mencionar que, nos termos do Despacho 14574/2012, que criou a referida Comissão, publicado em 12 de novembro, o apoio logístico aos trabalhos da Comissão Redatora deveria ser assegurado pelo InCI, I.P.

Refira-se por último que os documentos juntos pelo Laboratório não são suscetíveis de provar que o espaço disponibilizado à Associação não abrangeu todas as atividades por esta desenvolvida. Aliás, no ano de 2016, no decurso da presente auditoria, observou-se que o IT ainda desenvolvia a sua atividade na sala disponibilizada pelo LNEC.

Em suma, atentos os factos expostos, resulta evidente que, seja ou não o LNEC associado do IT, o Laboratório tem a obrigação de publicitar o benefício concedido a esta Associação, nos termos legais atrás referenciados.

c) Institutos públicos de regime especial

- ◆ Instituições de ensino superior

As instituições de ensino superior associadas do IT são as seguintes:

- ◆ Faculdade de Motricidade Humana
- ◆ Universidade da Beira Interior
- ◆ Universidade de Aveiro

⁵³O IT, no exercício do contraditório, tece também considerações sobre a observação dirigida ao LNEC de violação de normas legais. Invoca o artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 280/2007 não aplicável à situação, por não se tratar de património do domínio público, mas do domínio privado, considerando ainda não ser aplicável a Lei n.º 64/2013, quando a mesma é posterior ao Decreto-Lei n.º 167/2008, e é clara sobre os apoios que devem ser objeto de publicitação.

⁵⁴Data da reunião inicial.

⁵⁵Data da verificação física do Sistema de Informação.

- ◆ Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro
- ◆ Instituto Politécnico Bragança
- ◆ Instituto Politécnico da Guarda
- ◆ Instituto Politécnico de Beja
- ◆ Instituto Politécnico de Coimbra
- ◆ Instituto Politécnico de Leiria
- ◆ Instituto Politécnico de Lisboa
- ◆ Instituto Politécnico de Portalegre
- ◆ Instituto Politécnico de Santarém
- ◆ Instituto Politécnico de Setúbal
- ◆ Instituto Politécnico de Viseu
- ◆ Instituto Politécnico do Porto

Nos termos do artigo 48.º, n.º 1, alínea a), da Lei-Quadro dos Institutos Públicos, as universidades e escolas de ensino superior politécnico gozam de regime especial, com derrogação do regime comum na estrita medida necessária à sua especificidade.

De acordo com o regime jurídico das instituições de ensino superior⁵⁶, estas entidades públicas, por si ou por intermédio das suas unidades orgânicas, podem, nos termos dos seus estatutos, designadamente através de receitas próprias, criar livremente, por si ou em conjunto com outras entidades, públicas ou privadas, fazer parte de, ou incorporar no seu âmbito, entidades subsidiárias de direito privado, como fundações, associações e sociedades, destinadas a coadjuvá-las no estrito desempenho dos seus fins.

Da análise do regime jurídico das instituições de ensino superior e dos respetivos estatutos verifica-se que estas entidades podem ser associadas do IT, observando-se o seguinte:

- ◆ Universidade da Beira Interior, Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro e Instituto Politécnico de Coimbra

De acordo com o artigo 8.º dos estatutos (aprovados pelo despacho normativo n.º 45/2008, de 1 de setembro) a Universidade da Beira Interior pode constituir ou participar na constituição de outras pessoas coletivas de direito público ou de direito privado, as quais podem ter a natureza de associações, competindo ao Conselho Geral, sob proposta do Reitor, aprovar a criação ou participação nessas entidades (artigo 14.º, n.º 2, alínea a)). Contudo, da documentação remetida à Direção-Geral do Tribunal de Contas verifica-se a inexistência de evidência da respetiva deliberação do Conselho Geral, tendo a ficha de adesão, de 30 de novembro de 2011, sido subscrita por administrador da Universidade da Beira Interior. Esta entidade pagou quotas ao IT, em 2012 e 2013, respetivamente, nos montantes de € 500 e € 514.

⁵⁶Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro, artigo 15.º



Nos termos do artigo 4.º, n.º 3, dos anteriores estatutos (aprovados pelo despacho normativo n.º 63/2008, de 9 de dezembro)⁵⁷, a Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, por si ou por intermédio das suas unidades orgânicas, podia, mediante decisão do Conselho Geral, sob proposta do Reitor, designadamente através de receitas próprias, criar livremente, por si ou em conjunto com outras entidades, públicas ou privadas, fazer parte de, ou incorporar no seu âmbito, entidades subsidiárias de direito privado, como fundações, associações e sociedades, destinadas a coadjuvá-las no estrito desempenho dos seus fins. Ora, da informação que foi enviada à Direção-Geral do Tribunal de Contas também não consta a deliberação do Conselho Geral, tendo a ficha de adesão ao IT sido subscrita pelo Reitor, em janeiro de 2012. Foi paga pela entidade a quota de 2012, no montante de € 500.

Conforme dispõe o artigo 9.º, n.º 1, dos estatutos (despacho normativo n.º 59-A/2008, de 19 de novembro), o Instituto Politécnico de Coimbra pode constituir ou participar na constituição de outras pessoas coletivas de direito público ou de direito privado mediante deliberação do Conselho Geral. Esta entidade aderiu ao IT em 27 de fevereiro de 2012, conforme ficha de adesão assinada pelo seu Presidente. Verifica-se, no entanto, que não existe evidência da deliberação do Conselho Geral, órgão competente para aprovar a participação no IT. Em 2012 e 2014 foram pagas quotas ao IT, respetivamente, nos valores de € 500 e € 517.

Atento o exposto relativamente às três instituições de ensino superior associadas do IT atrás identificadas, conclui-se que os respetivos atos de adesão sofrem do vício de incompetência, por violação dos preceitos estatutários atrás referidos, sendo os pagamentos das quotas do IT-Instituto do Território precedidos da violação de normas de assunção de despesa pública.

Na sua resposta, no exercício do contraditório, o ex-Reitor da Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro alegou:

“(…) importa referir que, por sugestão de uma equipa técnica especializada que integrava o corpo docente da Escola de Ciências e Tecnologia da UTAD, a discutida adesão integrava-se no Plano Estratégico e no Plano de Atividades da Universidade que, sublinhe-se, foram aprovados pelo Conselho Geral.

Vale isto por dizer que tal matéria, apesar de não ter sido objeto de deliberação autónoma por parte do Conselho Geral, foi por este conhecida.

Por outro lado, a verdade é que o signatário só foi alertado para a falta cometida com a presente notificação.

Com efeito, o requerente desconhecia que tal matéria deveria ser objeto de uma deliberação específica por parte do Conselho Geral, não obstante a mesma estar subjacente ao Plano Estratégico e ao Plano de Atividades aprovados pelo mesmo Órgão.”

Em sede de contraditório, o Instituto Politécnico de Coimbra esclareceu:

1 - O Presidente do Instituto Politécnico de Coimbra (IPC) preencheu uma ficha de adesão ao IT - Instituto do Território, Rede Portuguesa para o Desenvolvimento do Território, Associação, na convicção, que verificou agora ser errada, de que esta adesão não consubstanciava a "participação na constituição de outras pessoas coletivas de direito público ou de direito privado" a que se refere o artigo 9.º dos Estatutos do IPC, mas apenas a adesão a associação no sentido de o IPC poder beneficiar dos serviços desenvolvidos por aquele Instituto.

⁵⁷Os atuais estatutos, homologados pelo Despacho Normativo n.º 22/2012, de 22 de outubro de 2012, dispõem de modo idêntico.

2 - *Só essa convicção o levou a não remeter a proposta para aprovação ao Conselho Geral.*

(...) 4 - *Confrontado com o teor do Relatório da Auditoria identificado em epígrafe, o Presidente do Politécnico decidiu remeter ao Conselho Geral uma proposta de ratificação desta decisão.*

Atentas as alegações apresentadas, apesar das violações legais verificadas configurarem a prática de infração suscetível de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, encontra-se suficientemente evidenciado que as respetivas condutas só podem ser censuradas a título de negligência.

Assim, não se conhecendo registos de recomendação de órgão de controlo interno ou do Tribunal no sentido da correção desta irregularidade, releva-se a eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, na redação dada pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de agosto, e 35/2007, de 13 de agosto, por se considerarem preenchidos os pressupostos das alíneas a) a c).

No âmbito do contraditório, o ex-Administrador da Universidade da Beira Interior referiu:

(i) *A proposta de adesão individual consubstanciada na ficha de adesão, datada de 30 de novembro de 2011, tratou-se de uma ficha de adesão individual (...). Em circunstância alguma, o indivíduo visado teve por objetivo entregar a referida ficha de adesão na condição de representante institucional da Universidade da Beira Interior, dado não tido ter sido designado para esse efeito por qualquer órgão da referida Universidade.*

(ii) *O mesmo indivíduo cessou funções como administrador da supracitada Universidade, no último dia do mês de julho de 2012 (...).*

(iii) *O mesmo indivíduo não ordenou o pagamento de quotas ao "Território, IT - Instituto do Território, Rede Portuguesa para o Desenvolvimento do Território, Associação".*

(iv) *O mesmo indivíduo não manifestou interesse em dar continuidade à proposta de adesão individual, por esse motivo nunca efetuou qualquer pagamento de quotas, pois no seu entendimento não eram devidas.*

Apesar do referido, observa-se que da ficha de adesão ao IT resulta que foi a Universidade que foi identificada como associado fundador e que o ex-Administrador da Universidade da Beira Interior atuou em representação desta. Acresce que, a título de quotas, a Universidade pagou em 2012 € 500 e, relativamente a 2013, € 514, constituindo estas situações infração financeira suscetível de originar responsabilidade financeira para o eventual responsável, de acordo com a alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, na redação dada pela Lei n.º 48/2006.

Sobre esta matéria a Universidade da Beira Interior não se pronunciou.

◆ Universidade de Aveiro

A Universidade de Aveiro⁵⁸ tinha a qualidade de associado fundador⁵⁹, com admissão ao IT a 11 de janeiro de 2012, tendo sido solicitada a desvinculação desta Associação em 17/08/2015.

⁵⁸De acordo com a escritura de constituição do IT, a Associação tem sede no Departamento de Economia, Gestão e Engenharia Industrial da Universidade de Aveiro.

⁵⁹O Conselho Geral, na reunião realizada a 28 de março de 2012, deliberou, por unanimidade, ao abrigo da alínea d) do n.º 2 do artigo 18.º dos estatutos, aprovar a adesão ao Instituto do Território.



◆ Autoridade Metropolitana de Transportes do Porto

Conforme decorria da Lei n.º 1/2009, de 5 de janeiro⁶⁰, a Autoridade Metropolitana de Transportes do Porto (AMTP) era uma pessoa coletiva pública, dotada de autonomia administrativa e financeira e de património próprio, com atribuições em matéria de planeamento, organização, operação, financiamento, fiscalização, divulgação e desenvolvimento do transporte público de passageiros⁶¹.

Esta entidade, de acordo com o artigo 12.º da Lei n.º 1/2009, estava apenas sujeita à supervisão e acompanhamento da sua atividade, por parte dos membros do Governo responsável pela área das finanças e com a tutela dos transportes, bem como pelo presidente da Junta Metropolitana do Porto⁶².

Eram atribuições da AMTP, em matéria de divulgação e de desenvolvimento do transporte urbano, *“Apoiar, participar e financiar projectos de investigação no âmbito do transporte urbano e da mobilidade urbana”*⁶³.

Em 14 de maio de 2013, a AMTP aderiu ao IT, tendo a ficha de adesão sido subscrita pelo presidente do conselho executivo, na sequência da deliberação deste órgão, de 7 de maio de 2013⁶⁴. Pela análise do respetivo regime legal verifica-se que este não permitia a participação da entidade na Associação, tendo sido violado o disposto no artigo 13.º, n.º 1, da LQIP. Foram efetuados pagamentos das quotas em 2013 e 2014, respetivamente, nos montantes de € 2.500 e € 2.513, em desconformidade com o artigo 22.º, n.º 1, alínea a), do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, constituindo esta situação infração financeira suscetível de originar responsabilidade financeira para os eventuais responsáveis, de acordo com a alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, na redação dada pela Lei n.º 48/2006.

O ex-Presidente do Conselho Executivo da extinta AMTP – Autoridade Metropolitana de Transportes do Porto, em sede do contraditório, em síntese, referiu:

- ◆ A Lei n.º 1/2009 não qualifica as autoridades metropolitanas como institutos públicos, nem prevê a aplicação, mesmo a título supletivo, do regime dos institutos públicos;
- ◆ Estas entidades foram criadas por diploma da Assembleia da República e não por decreto-lei do governo;
- ◆ O órgão deliberativo tinha uma composição mista e integrava elementos pertencentes à administração central e à administração local (cfr. artigo 13.º, n.º 2);
- ◆ As suas competências e atribuições evidenciavam poderes de tipo regulatório, próprio das entidades administrativas independentes (cfr. art.º 14.º, al. e);
- ◆ Nunca tiveram estatutos nem a lei os previa;

⁶⁰Estabeleceu o regime jurídico das Autoridades Metropolitanas de Transportes de Lisboa e do Porto.

⁶¹Cfr. artigo 2.º e 4.º. As Autoridades Metropolitanas de Lisboa e do Porto foram extintas pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, passando a universalidade dos direitos e obrigações por elas titulados para as Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto. Considerando, no entanto, que a qualidade de associado não é transmissível, quer por ato entre vivos, quer por sucessão (cfr- artigo 180.º do Código Civil), à qualidade de associado do IT pela AMTP não sucedeu a AMP.

⁶²Presidente do Conselho Metropolitano da Área Metropolitana do Porto, com a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que estabeleceu o regime jurídico das autarquias locais, aprovou o estatuto das entidades intermunicipais, estabeleceu o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprovou o regime jurídico do associativismo autárquico.

⁶³Cfr. artigo 8.º, alínea d), da Lei n.º 1/2009.

⁶⁴Conforme informação dada na circularização efetuada.

- ◆ As AMT pertencem a um *tertium genus*, de natureza associativa, fundado na lei, entre o Estado e duas entidades intermunicipais (áreas metropolitanas de Lisboa e Porto), elas próprias de tipo associativo, pelo que o artigo 13.º, n.º 1, da LQIP não tem aplicação ao caso concreto.

Dois dos ex-Vogais do Conselho Executivo da extinta AMTP à data da deliberação - 7 de maio de 2013 -, um com funções de natureza executiva e outro sem funções executivas, no âmbito do exercício do contraditório apresentaram alegações idênticas às do responsável atrás referido. A ex-Vogal do Conselho Executivo informou que não esteve presente na reunião em que foi tomada a deliberação, conforme ata que juntou.

Sobre o referido observa-se o seguinte:

- ◆ A Lei n.º 1/2009 não qualifica as autoridades metropolitanas como institutos públicos mas também não as qualifica como associação. Define-as, no entanto, quanto à sua natureza, como *peçoas colectivas públicas, dotadas de autonomia administrativa e financeira e de património próprio*, (cfr. artigo 2.º), considerando assim a lei a natureza destas peçoas coletivas públicas muito semelhante ao conceito de instituto público previsto no artigo 4.º, n.ºs 1 a 3, da LQIP, na redação dada a este diploma pela Lei n.º 64-A/2008⁶⁵: *“Os institutos públicos são peçoas colectivas de direito público, dotadas de órgãos e património próprio; (...) devem em regra preencher os requisitos de que depende a autonomia administrativa e financeira; Em casos excepcionais devidamente fundamentados, podem ser criados institutos públicos apenas dotados de autonomia administrativa”*.
- ◆ Relativamente à sua criação, *“Os institutos públicos são criados por acto legislativo”* (cfr. artigo 9.º, n.º 1, da LQIP, pelo que podem ser criados por diploma emanado da Assembleia da República, podendo este órgão de soberania, como decorre da Constituição da República Portuguesa, legislar sobre todas as matérias exceto aquelas que se referem à organização e funcionamento do Governo.
- ◆ Como resulta do Código Civil, as associações são peçoas coletivas constituídas pelo agrupamento de vários indivíduos ou de peçoas coletivas, que não tenham por fim o lucro económico dos associados, sendo associações públicas *“as peçoas colectivas públicas, de tipo associativo, para assegurar a prossecução de determinados interesses públicos pertencentes a um grupo de peçoas que se organizam para a sua prossecução”*, sendo o regime destas entidades, no plano dos poderes e direitos, designadamente, o seguinte:
 - ◆ *“Beneficiam do princípio da inscrição obrigatória;*
 - ◆ *Podem impor a quotização obrigatória a todos os seus membros;*
 - ◆ *Exercem sobre os seus membros poderes disciplinares”*.⁶⁶
- ◆ Ora do regime jurídico das Autoridades Metropolitanas resulta que estas entidades eram peçoas coletivas de tipo institucional e não de tipo associativo. Com efeito, apesar de o órgão deliberativo ser composto quer por membros nomeados através de despacho conjunto dos membros do Governo responsáveis pelas áreas dos transportes e obras públicas, administração local, ambiente, ordenamento do território e desenvolvimento regional, administração interna e

⁶⁵Redação aplicável aquando da entrada em vigor da Lei n.º 1/2009, sendo esta a aplicável nas análises realizadas de ora em diante.

⁶⁶Cfr. Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral, Curso de Direito Administrativo, 2.º Edição, Vol. I, Almedina, Coimbra, pág. 399 e 400.



finanças, quer nomeados pelas Juntas Metropolitanas de Lisboa e do Porto⁶⁷, desta composição do órgão não é possível concluir pela associação de entidades públicas e quais.

- ◆ Releva-se ainda o seguinte:
 - ◇ De acordo com o artigo 2.º, n.º 3, alínea a), a Lei n.º 91/2001, na redação dada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de agosto, os serviços e fundos autónomos são os “*que satisfaçam, cumulativamente, os seguintes requisitos: a) Não tenham natureza e forma de empresa, fundação ou associação públicas, mesmo se submetidos ao regime de qualquer destas por outro diploma*”;
 - ◇ Ora, as Autoridades Metropolitanas de Transportes constam, designadamente, do Orçamento do Estado de 2010, no Mapa “*Desenvolvimento das Despesas dos Serviços e Fundos Autónomos, no Ministério das Obras Públicas, Transporte e Comunicações*”.

Tendo em conta o exposto e considerando que as competências e atribuições das AMT evidenciavam efetivamente poderes de tipo regulatório, próprio das entidades administrativas independentes, conclui-se que estamos face a institutos de regime especial⁶⁸, de acordo com o previsto no artigo 48.º, n.º 1, alínea f), e n.º 2, da LQIP, na versão da Lei n.º 105/2007, de 3 de abril, não se lhes aplicando o regime comum dos institutos públicos apenas na estrita medida necessária à sua especificidade.

Conclui-se, assim, como atrás se referiu, pela aplicação ao caso concreto do disposto no artigo 13.º, n.º 1, da LQIP e pela consequente infração financeira suscetível de originar responsabilidade financeira para os responsáveis, como se observou.

Decorre, no entanto, das alegações apresentadas que se encontra suficientemente evidenciado que a respetiva conduta só pode ser censurada a título de negligência. Ora, não se conhecendo registos de recomendação de órgão de controlo interno ou do Tribunal no sentido da correção desta irregularidade, releva-se a eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, na redação dada pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de agosto, e 35/2007, de 13 de agosto, por se considerarem preenchidos os pressupostos das alíneas a) a c).

d) Fundação pública

- ◆ Fundação INATEL

A Fundação INATEL⁶⁹ é associada do IT desde janeiro de 2012, pagando quotas anualmente

De acordo com o artigo 1.º dos Estatutos⁷⁰, a Fundação INATEL é uma pessoa coletiva de direito privado de utilidade pública, de natureza fundacional, que se rege pelos Estatutos e, subsidiariamente, pela legislação aplicável às pessoas coletivas de utilidade pública.

⁶⁷Órgão executivo da área metropolitana.

⁶⁸Atente-se que essa é também a posição da ex-AMTL - Autoridade Metropolitana de Transportes de Lisboa, que no âmbito da prestação de contas ao Tribunal de Contas do exercício de 2012, na ficha de caracterização por si elaborada, refere: “AMTL (...) foi criada em 5 de Janeiro de 2009, através Lei n.º 1/2009. Trata-se de entidade equiparada a instituto público de regime especial integrado na administração indirecta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio.”

⁶⁹Através do Decreto-Lei n.º 106/2008, de 25 de junho, foi instituída pelo Estado Português a Fundação INATEL e extinto o INATEL — Instituto Nacional para o Aproveitamento dos Tempos Livres dos Trabalhadores, IP, (cfr. artigos 1.º e 2.º).

⁷⁰Aprovados pelo Decreto-Lei n.º 106/2008.

Nos termos da Lei-Quadro das Fundações, Lei n.º 24/2012, de 9 de julho (LQFP)⁷¹, são fundações públicas de direito privado, as fundações criadas por uma ou mais pessoas coletivas públicas, em conjunto ou não com pessoas de direito privado, desde que aquelas, isolada ou conjuntamente, detenham uma influência dominante sobre a fundação. Existe influência sempre que se verifique: “a) *A afetação exclusiva ou maioritária dos bens que integram o património financeiro inicial da fundação; ou b) Direito de designar ou destituir a maioria dos titulares do órgão de administração da fundação*” (cfr. artigo 4.º).

Relativamente ao património inicial da Fundação, foram transferidos para esta entidade os direitos e obrigações e a universalidade dos bens móveis e imóveis de que era titular o INATEL, bem como as verbas inscritas no orçamento da segurança social para 2008 ou nos orçamentos de serviços da administração central do Estado para aquele Instituto (cfr. artigos 6.º e 8.º do Decreto-Lei n.º 106/2008), pelo que existe influência dominante do Estado na Fundação em virtude da afetação exclusiva dos bens de entidades públicas que integraram o seu património financeiro inicial.

A Fundação podia ser associada do IT, dado que pode estabelecer relações de colaboração e solidariedade com instituições suas congéneres, podendo filiar-se em organizações nacionais e internacionais (cfr. artigo 5.º dos Estatutos).

As fundações públicas estão sujeitas ao regime de gestão económico-financeira e patrimonial previsto na Lei-Quadro dos Institutos Públicos (cfr. artigo 9.º, n.º 7, da LQFP) e, conseqüentemente, a aquisição de participações em entes de direito privado carecem de autorização prévia dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da tutela (cfr. artigo 41.º, n.º 5, alínea b), da LQIP). Observa-se, no entanto, que a adesão da Fundação ao IT foi anterior à entrada em vigor da LQFP, regendo-se pelos seus Estatutos e, subsidiariamente, pela legislação aplicável às pessoas coletivas de utilidade pública, pelo que à data da adesão ao IT a mesma não carecia de autorização prévia ministerial.

e) Entidades do setor empresarial do Estado

As entidades do setor empresarial do Estado que participam no IT são as seguintes:

- ◆ APL - Administração do Porto de Lisboa, S.A.
- ◆ CARRIS - Companhia Carris de Ferro de Lisboa, S.A.
- ◆ CP - Comboios de Portugal, E.P.E.
- ◆ EP - Estradas de Portugal, S.A.
- ◆ Metropolitano de Lisboa, E.P.E.
- ◆ Rede Ferroviária Nacional – REFER, E.P.E.
- ◆ Transtejo Transportes Tejo, S.A.

As empresas públicas regem-se pelo direito privado, salvo o disposto no seu regime jurídico e nos diplomas que procedam à sua criação ou constituição e nos respetivos estatutos (artigo 7.º do Decreto-

⁷¹Este diploma foi já alterado pela Lei n.º 150/2015, de 10 de setembro.



Lei n.º 558/99, de 17 de dezembro⁷², e artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro⁷³, que revogou aquele diploma legal).

A capacidade jurídica das entidades públicas empresariais abrange todos os direitos e obrigações necessários ou convenientes à prossecução do seu objeto (artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 558/99 e 58.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 133/2013).

De acordo com o artigo 44.º, n.º 1, alínea c), do Decreto-Lei n.º 133/2013, as empresas públicas estão obrigadas a divulgar a participação em quaisquer entidades de natureza associativa ou fundacional. Tendo em conta o disposto quanto à capacidade jurídica, bem como o previsto nos respetivos Estatutos, existe fundamento legal para a participação no IT pelas entidades públicas empresariais do Estado como suas associadas. Todavia, verificou-se que nenhuma destas entidades deu cumprimento à obrigação legal de divulgar a participação na Associação⁷⁴.

Conforme resulta do ponto 2.4, apenas a Infraestruturas de Portugal, que abarca a EP e a REFER, se pronunciou no âmbito do contraditório, referindo que *“já procedeu à divulgação das suas participações sociais, incluindo as de natureza associativa ou fundacional, nos termos que constam do relatório de governo societário de 2015, que se encontra publicado no site institucional da empresa”*.

Relativamente às entidades do Setor Empresarial do Estado que são associadas do IT, com exceção da APL - Administração do Porto de Lisboa, S.A., que adquiriu a sua posição de associada do IT já na vigência do Decreto-Lei n.º 133/2013, todas as outras adquiriram essa posição na vigência da Decreto-Lei n.º 558/99, com a redação da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro.

No que respeita à APL, S.A., os estatutos não preveem expressamente a possibilidade de participar em associações, entendendo-se, no entanto, que tal resulta da capacidade jurídica das entidades públicas empresariais para a prossecução do seu objeto⁷⁵.

Com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 133/2013, a aquisição ou alienação de participações sociais pelas empresas públicas do sector empresarial do Estado passou a carecer de autorização dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e do sector de atividade, antecedida de parecer prévio da Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Sector Público Empresarial (cfr. artigo 11.º, n.ºs 1 e 4), implicando a falta da autorização referida a nulidade de todos os atos ou negócios jurídicos, incluindo os preliminares, instrumentais ou acessórios, relativos à aquisição ou alienação de participações sociais, determinando responsabilidade civil, penal e financeira a que haja lugar, nos termos da lei (cfr. artigo 12.º).

⁷²Diploma que estabeleceu o regime jurídico do sector empresarial do Estado e das empresas públicas (foi objeto de alterações pelo Decreto-Lei n.º 300/2007, de 23 de agosto, e pelas Leis n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, e n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro).

⁷³Diploma que aprovou o regime jurídico do sector público empresarial e que entrou em vigor em 1 de dezembro de 2013. Este diploma foi alterado pela Lei n.º 75-A/2014, de 30 de setembro.

⁷⁴Tal resulta da análise dos relatórios e contas e dos relatórios de governo societário dos anos de 2013 e 2014.

⁷⁵Esta entidade invocou como justificação a área de jurisdição do porto de Lisboa que abrange 11 concelhos ribeirinhos do estuário do Tejo, de ambas as margens, servindo uma área metropolitana onde reside cerca de 20% da população nacional, importando uma participação ativa em projetos e iniciativas que estudem e desenvolvam as questões do território, visando a valorização e a utilização integrada e autossustentada do plano de água e das suas margens, atendendo aos interesses de desenvolvimento do porto de Lisboa, dos municípios e do país, fundamentando legalmente, designadamente, nos artigos 2.º, n.º 1, 3.º, n.º 2, alínea a) e b), 7.º e 10.º, alínea z), dos Estatutos aprovados em anexo ao Decreto-Lei n.º 336/98, de 3 de novembro, e no artigo 13.º da Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro (Lei da Água - a última alteração a este diploma foi dada pelo Decreto-Lei n.º 130/2012, de 22 de junho).

Considerando que pela informação prestada em agosto de 2015 pela APL não existe evidência de que tenha sido obtida por esta sociedade a autorização atrás referida, conclui-se que o ato de adesão da APL ao IT é nulo. Contudo, verifica-se que, pelo menos até agosto de 2015, não tinha sido efetuado nenhum pagamento por esta entidade a favor do IT, designadamente a título de quotas, pelo que à ilegalidade praticada não é suscetível de ser imputada responsabilidade financeira.

f) Municípios, associativismo autárquico e entidade do setor empresarial local

As entidades do setor local associadas do IT são:

- ◆ Município do Fundão
- ◆ Município de Beja
- ◆ Município de Cantanhede
- ◆ CIMBAL – Comunidade Intermunicipal do Baixo Alentejo
- ◆ EMEL – Empresa Municipal de Mobilidade e Estacionamento de Lisboa, E.M., S.A.

A Lei n.º 159/99, de 14 de setembro⁷⁶, à semelhança do referido na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro⁷⁷, que a revogou, dispunha que os municípios tinham atribuições nos domínios, designadamente, do equipamento urbano, dos transportes, da promoção do desenvolvimento e do ordenamento do território e urbanismo.

Os artigos 53.º, n.º 2, alínea m) e 64.º, n.º 6, alínea a), da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro (relativa às competências e regime das autarquias locais)⁷⁸, dispunham que competia à assembleia municipal, sob proposta da câmara, autorizar o município, a associar-se com entidades privadas.

Nos termos do artigo 59.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto (aprovou o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais)⁷⁹, que entrou em vigor a 1 de setembro do mesmo ano, os municípios, as associações de municípios, independentemente da respetiva tipologia, podem participar com pessoas jurídicas privadas em associações.

De acordo com o artigo 53.º, n.º 1, por remissão do artigo 56.º, n.º 3, da Lei n.º 50/2012, compete ao órgão deliberativo da entidade pública participante, sob proposta do respetivo órgão executivo, deliberar relativamente à aquisição de participações locais, devendo a sua fundamentação integrar os pressupostos justificativos do relevante interesse público local.

Tendo em conta o disposto no artigo 56.º, n.ºs 1 e 2, os entes constituídos ou participados devem prosseguir fins de relevante interesse público local, devendo a sua atividade compreender-se no âmbito das atribuições das respetivas entidades públicas participantes, estando a constituição ou a participação

⁷⁶Diploma relativo à transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, com a redação dada pela Lei n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro.

⁷⁷Regime jurídico das autarquias locais. Este diploma foi já objeto de alterações efetuadas pelas Leis n.º 25/2015, de 30 de março e n.º 69/2015, de 16 de julho.

⁷⁸Com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro, n.º 67/2007, de 31 de dezembro, e pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro. Este diploma legal foi já revogado pela Lei n.º 75/2013.

⁷⁹Este diploma legal foi já alterado pelas Leis n.º 53/2014, de 25 de agosto, n.º 69/2015, de 16 de julho, e n.º 7-A/2016, de 30 de março.



com pessoas jurídicas privadas em associações sujeita ao visto prévio do Tribunal de Contas, independentemente do valor associado ao ato.

No âmbito da auditoria, sobre esta matéria, apurou-se:

- ◆ Município de Beja - Por deliberações da Câmara Municipal, de 19 de dezembro de 2012, e da Assembleia Municipal, de 25 de fevereiro de 2013, foi aprovada a adesão do Município de Beja como associado do Instituto do Território. A participação nesta Associação não foi sujeita à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, em violação do artigo 56.º n.º 2, da Lei n.º 50/2012.
- ◆ Municípios do Fundão e de Cantanhede - As participações do Município de Cantanhede e do Fundão no IT foram aprovadas pelas respetivas Assembleias Municipais, em 22 de dezembro de 2011 e em 28 de junho de 2012, sob propostas das correspondentes Câmaras Municipais, de 28 de novembro de 2011 e de 5 de junho de 2012, verificando-se que as deliberações daqueles órgãos autárquicos são anteriores à entrada em vigor da Lei n.º 50/2012, não estando, por isso, sujeitas a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

CIMBAL – Comunidade Intermunicipal do Baixo Alentejo - aderiu em 1 de janeiro de 2013. O Conselho Executivo da CIMBAL, em reunião de 10 de dezembro de 2012, aprovou a participação no IT, tendo como fundamento a “(...) existência de perspetivas comuns acerca da necessidade de concitar esforços técnicos e científicos, assim como a influência da rede Portuguesa para o Desenvolvimento do Território, em prol de políticas estruturais específicas para a Baixa Densidade e concomitantemente do Baixo Alentejo”.

Esta participação também não foi sujeita à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, em violação do artigo 56.º, n.º 2, da Lei n.º 50/2012.

Relativamente à obrigação de sujeição a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, esta entidade veio referir que “A CIMBAL não anuiu a essa obrigação, uma vez que a Lei n.º 50/2012 era recente, e a sua interpretação não era de todo clara”.

A participação no IT aprovada apenas pelo Conselho Executivo da CIMBAL violou o disposto do artigo 53.º, n.º 1, por remissão do artigo 56.º, n.º 3, da Lei n.º 50/2012, consubstanciando a violação de norma de assunção de despesa pública relativamente aos pagamentos das quotas do IT, em 2013 e 2014, respetivamente, nos montantes de € 514 e € 517, constituindo infração financeira suscetível de originar responsabilidade financeira para os eventuais responsáveis, de acordo com a alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, na redação dada pela Lei n.º 48/2006.

Os responsáveis individuais, no âmbito do contraditório, vieram alegar em termos idênticos, referindo que não cumpriram o disposto na Lei n.º 50/2012, dado que “era nova e a sua interpretação suscitava dúvidas, reconhecendo-se presentemente que a interpretação do seu sentido e alcance, feita à altura, não foi a mais correta”.

Acrescentaram que “se agiu de boa-fé quer do ponto de vista da atuação colegial do Conselho Executivo, quer do ponto de vista individual”.

Atentas as alegações apresentadas encontra-se suficientemente evidenciado que as respetivas condutas só podem ser censuradas a título de negligência. Assim, não se conhecendo registos de recomendação de órgão de controlo interno ou do Tribunal no sentido da correção desta irregularidade, releva-se a eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do

disposto no n.º 8 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, na redação dada pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de agosto, e 35/2007, de 13 de agosto, por se considerarem preenchidos os pressupostos das alíneas a) a c).

- ♦ EMEL – Empresa Municipal de Mobilidade e Estacionamento de Lisboa, EM, S.A. – constituiu-se associada do IT em 11 de julho de 2013. Esta participação teve na base a decisão do Conselho de Administração da EMEL, que deliberou autorizar a associação da empresa à AIMOB – Agência Independente da Mobilidade do IT, em virtude desta Agência oferecer aos seus associados a oportunidade de participarem no desenvolvimento de trabalhos e projetos que se enquadram no artigo 3.º dos estatutos desta empresa municipal⁸⁰.

A EMEL pela participação na AIMOB suportou a quota de associado do IT no valor de € 1.508,00, referente ao ano de 2014, paga em 8 de julho de 2015.

Refere-se, todavia, que de acordo com o n.º 1 do artigo 38.º da Lei n.º 50/2012, as empresas locais não podem criar ou participar em associações, excetuando-se as associações que prossigam fins não lucrativos de representação dos agentes do setor de atividade económica em que atua a empresa local, o que não é o caso, cominando o n.º 2 do referido artigo com a nulidade os atos praticados e os contratos celebrados em violação do preceito legal em questão.

Nos termos do artigo 134.º, n.º 1 do anterior CPA, o ato nulo não produz quaisquer efeitos jurídicos, independentemente da declaração de nulidade⁸¹.

Assim, o pagamento pela EMEL do montante respeitante à quota de associada do IT consubstancia a violação de normas sobre a assunção de despesas públicas, suscetíveis de originar responsabilidade financeira sancionatória para os responsáveis pela deliberação de participação no IT e pelo pagamento da quota, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.

A ilegalidade verificada é ainda suscetível de originar responsabilidade reintegratória para os responsáveis atrás referidos, no montante de € 1.508,00, de acordo com o previsto no artigo 59.º, n.º 1 e 4 da Lei n.º 98/97, na redação dada pela Lei n.º 48/2006.

No âmbito do contraditório a EMEL veio apresentar alegações, às quais cinco dos responsáveis individuais aderiram integralmente, tendo referido:

“(...) a EMEL não teve qualquer intenção de aderir ao "Território, IT - Associação" e, se o fez, foi para assegurar a respetiva participação na AIMOB que, como se viu (...) não é uma associação, nem tem personalidade jurídica, sendo um mero «centro de resultados autónomo em termos contabilísticos» do "Território, IT - Associação" (...).

28. Ora, ao interpretar o artigo 38.º, n.º 1, alínea b), 1.ª parte do RJAEL, não pode deixar de se ter em conta o elemento teleológico, ou seja, a finalidade que se pretendeu atingir através da proibição, para poder avaliar se essa finalidade está presente no caso concreto apreciado pela auditoria, relativo à participação da EMEL na AIMOB (...).

(...) apesar da exceção constante da 2.ª parte da alínea b) do artigo 38.º se referir a associações que prossigam fins não lucrativos de representação dos agentes do setor de

⁸⁰Cfr. ofício do Presidente do Conselho de Administração n.º 60/SJ-CO/2015, de 19 de agosto, remetido por correio eletrónico da mesma data.

⁸¹Nesta matéria, o CPA em vigor, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, dispõe no mesmo sentido, no artigo 162.º, n.º 1.



atividade económica em que atua a empresa local», a mesma não pode deixar de ser objeto de interpretação extensiva, compreendendo outras situações em que apenas está em causa a participação em associações sem fins lucrativos, como é o caso do "Território, IT - Associação" (...).

31. Outra interpretação equivale a tornar inconstitucional o artigo 38.º, n.º 1, alínea b), do RJAEL por constituir uma restrição desproporcional e não fundamentada ao direito fundamental de associação: não se compreenderia que o legislador proibisse a EMEL de participar numa associação sem fins lucrativos que prossegue finalidades ligadas à prossecução do respetivo objeto social.

32. Numa outra perspetiva, considerar inadmissível a participação de empresas locais em associações sem fins lucrativos que prosseguem finalidades ligadas à prossecução do respetivo objeto social, pode envolver tanto uma violação do princípio constitucional da igualdade como uma violação da garantia constitucional da autonomia local uma vez que esta restrição não se aplica às empresas do setor empresarial do Estado (...)"

Apesar de nas respostas ser referido que a EMEL não teve qualquer intenção de aderir ao IT, o facto é que a empresa declarou a sua adesão ao IT, conforme consta da ficha de adesão de 7 de julho de 2013, e suportou a quota de associado.

Quanto aos considerandos sobre o n.º 1 do artigo 38.º da Lei n.º 50/2012 e a violação do princípio constitucional da igualdade ou da garantia constitucional da autonomia local, compulsando as respetivas normas constitucionais (artigos 13.º e 235.º e seguintes da Constituição da República Portuguesa - CRP) não existe qualquer questão de inconstitucionalidade. As atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, são reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa. As autarquias locais dispõem de poder regulamentar próprio nos limites da Constituição, das leis e dos regulamentos emanados das autarquias de grau superior ou das autoridades com poder tutelar (cfr. artigos 237.º e 241.º da CRP).

Neste contexto observa-se ainda que, para além da aquisição ou alienação de participações sociais pelas empresas do setor empresarial do Estado ter também passado a ter restrições com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 133/2013, da exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 58/XII (que esteve na génese da Lei n.º 50/2012), resulta que o legislador pretendeu sim estabelecer um regime *de modo a atingir a otimização da relação custo-benefício das estruturas empresariais locais, assegurando a sua adequação e tendencial autossustentabilidade, a uma mais adequada delimitação do seu perímetro, a obstar à existência de um setor empresarial local paralelo e não sujeito a qualquer regime legal específico, tal como sucede com as participações, com ou sem influência dominante, atualmente detidas por muitas empresas municipais, intermunicipais ou metropolitanas, realidade desprovida de qualquer sentido.*

Uma das ex-Vogais do Conselho de Administração da EMEL veio referir que já não exercia funções à data do pagamento da quota ao IT, não podendo por isso ser-lhe imputada qualquer responsabilidade. Apesar do referido, tendo em conta que exercia funções à data da adesão ao IT, em julho de 2013, à mesma é suscetível de ser imputada responsabilidade financeira, nos termos atrás expostos.

3.4.2 - Contratos celebrados com o Instituto de Emprego e Formação Profissional

Os apoios recebidos através do Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) respeitam a dois contratos de estágio⁸² e à contratação de um recurso humano⁸³.

3.4.2.1 - Estágios Emprego

A forma de comparticipação do IEFP foi efetuada de acordo com o artigo 15.º da Portaria n.º 204-B/2013, de 18 de junho⁸⁴.

Os apoios aos estágios foram os seguintes:

Quadro 13 - Contratos de estágios emprego apoiados pelo IEFP

(em euros)

Processo	Custo unitário mensal	Data de início	Data do fim prevista	Data cessação por desistência	Duração prevista	Montante aprovado
	(A)				(B)	(C) = (A)*(B)
555464	794,49	28-04-2014	27-04-2015	17-11-2014	12 meses	9 533,88
730544	656,15	27-11-2014	26-08-2015	20-02-2015	9 meses	5 905,35

Fonte: IEFP

O primeiro estágio emprego, que teve início a 28 de abril de 2014, foi apoiado a 100% pelo IEFP. O segundo, que teve início a 27 de novembro de 2014, foi apoiado a 80%⁸⁵. A comparticipação financeira do IEFP foi baseada na modalidade de custos unitários, por mês e por estágio.

Os pagamentos efetuados pelo IEFP, processados de acordo com o estabelecido no regulamento específico da medida, foram para o primeiro estágio de € 5.323,08 e para o segundo estágio de € 1.856,90, num total de € 7.179,98.

No que diz respeito ao acompanhamento efetuado pelo IEFP, os serviços de emprego efetuam obrigatoriamente uma visita em relação a 50% dos processos da sua área de intervenção, não tendo nenhum destes dois processos sido selecionado para verificação.

⁸²Estágios no âmbito da “Medida Estágios Emprego”.

⁸³Apoio à Contratação via “Reembolso da Taxa Social Única (TSU)” e “Estímulo 2013”.

⁸⁴Alterada pelas Portarias n.º 375/2013, de 27 de dezembro, n.º 20-A/2014, de 30 de janeiro, n.º 149-B/2014, de 24 de julho, regulamentada pelo Despacho n.º 9841-A/2014, de 30 de julho. Foi ainda definido pelo IEFP o regulamento específico, de julho de 2013, que tem sido objeto de revisões, sendo aplicáveis aos casos em análise a 2.ª e a 5.ª revisão, respetivamente de 31 de janeiro de 2014 e de 30 de julho de 2014.

⁸⁵Nos termos, respetivamente, do n.º 1 e do n.º 2 do artigo 15.º da Portaria n.º 204-B/2013. O pagamento do valor correspondente às bolsas de estágio era comparticipado pelo IEFP integralmente no caso do primeiro estagiário, no âmbito de candidaturas apresentadas até ao fim da vigência do Impulso Jovem, sendo esse valor nos restantes casos de 80%.



3.4.2.2 - Reembolso da Taxa Social Única (TSU)” e “Estímulo 2013”

Relativamente ao apoio à contratação de um recurso humano formado em engenharia informática, em 17 de abril de 2014, foram submetidas candidaturas em simultâneo às medidas “Apoio à Contratação Via Reembolso da Taxa Social Única (TSU)”⁸⁶ e “Estímulo 2013”⁸⁷. As decisões de aprovação ocorreram em 17 e 24 de junho de 2014, com montantes aprovados de € 3.208,47 e € 8.105,62, respetivamente.

Os apoios do IEFP no âmbito das referidas medidas foram para um período de 18 meses. No que respeita ao reembolso da TSU, esse foi de 100%, sendo o apoio pela medida Estímulo 2013 de 60% da retribuição base mensal paga ao trabalhador.

O contrato foi celebrado, em 3 de julho de 2014, sem termo, e foi iniciado a 7 de julho de 2014.

Os apoios concedidos foram todos realizados, tendo sido pago ao abrigo do “Estímulo 2013” € 8.105,62 e no âmbito do Reembolso TSU € 3.208,47, perfazendo € 11.314,09.

O acompanhamento efetuado pelo IEFP a estas medidas materializa-se na realização obrigatória de uma visita em relação a 25% dos processos da área da sua intervenção, até ao final do período de concessão do apoio. Contudo, estes dois processos não fizeram parte da amostra selecionada pelo IEFP.

3.4.3 - Contrato celebrado com o Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana

Em 21 de maio de 2012⁸⁸, foi celebrado um protocolo entre o IT e o Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana, subscrito pelo Presidente do Conselho Diretivo, em que este assumiu o compromisso de “*aderir à criação da Agência Independente da Habitação e da Cidade (AIHC)*”⁸⁹. No protocolo previa-se que o IT desenvolvesse o processo de criação da Agência Independente da Habitação e da Cidade (AIHC) por forma a assegurar a participação das diversas entidades na definição de soluções para os setores da habitação e reabilitação urbana, referindo um horizonte de quatro anos para revalidação automática do mesmo. Neste documento foi estabelecido que o IHRU pagaria ao IT € 25.000⁹⁰.

O protocolo de adesão do IHRU à criação da AIHC refere o seguinte⁹¹:

“(...) o IHRU assume o compromisso de aderir à criação da Agência Independente da Habitação e da Cidade (AIHC), a qual será constituída pelo Território IT. No âmbito desta Agência são desenvolvidas as atribuições comuns de intercâmbio de informação e avaliação sobre medidas e instrumentos de inovação e desenvolvimento de políticas nos setores da habitação e reabilitação urbana.

⁸⁶Portaria n.º 204-A/2013, de 18 de junho.

⁸⁷Portaria n.º 106/2013, de 14 de março. A Portaria n.º 149-A/2014, de 24 de julho, cria e regulamenta a Medida Estímulo Emprego, revogando a Portaria n.º 106/2013, de 14 de março (Estímulo 2013), e a Portaria n.º 204-A/2013, de 18 de junho (Apoio à Contratação Via Reembolso da Taxa Social Única).

⁸⁸Na sequência da deliberação do CD, de 19 de abril de 2012.

⁸⁹Constituída pelo IT.

⁹⁰O montante de € 25.000 foi pago ao IT pelo IHRU em 1 de outubro de 2012.

⁹¹Cfr. cláusulas primeira a quarta.

O Território, IT, compromete-se a desenvolver o processo de criação da AIHC por forma a assegurar a participação das entidades públicas e privadas mais ligadas aos setores da habitação e reabilitação urbana e a dinamização da reflexão e definição de soluções inovadoras nos setores da habitação e da reabilitação urbana, designadamente relativas a:

- a) Apoio e dinamização do mercado do arrendamento;*
- b) Fomento da reabilitação urbana;*
- c) Estratégia nacional para a habitação, numa perspetiva transversal aos diversos setores da economia e da governação;*
- d) Incentivo ao debate nacional sobre temas da habitação.*

O IHRU (...) compromete-se a associar-se à AIHC, contribuindo com o seu apoio e com o conhecimento técnico e empírico das dinâmicas habitacionais e da reabilitação urbana para a prossecução dos objetivos desta agência, sem responsabilidade de gestão.

No ato de celebração do presente protocolo, o IHRU paga ao Território, IT, o montante de 25 000 € (...), sendo 20 000 € (...) a título de apoio à criação da AIHC e o remanescente relativo à sua adesão como associado desta agência ”.

Ora, considerando que o Presidente do Conselho Diretivo do IHRU é o associado fundador individual n.º 16 do IT, tendo subscrito a ficha de adesão em 12 de dezembro de 2011, o mesmo deveria ter-se absterido de participar na deliberação de 19 de abril de 2012, que autorizou o IHRU a associar-se ao IT na criação da Agência Independente da Habitação e da Cidade.

Sobre esta questão, o Presidente do Conselho Diretivo do IHRU, na resposta no âmbito do contraditório, refere que mesmo que a sua “participação na deliberação de 19 de abril de 2012 fosse desconsiderada, o que não se concede, sempre diria que tal deliberação teria sido tomada com o mesmo conteúdo, atentos os votos dos restantes membros do Conselho Diretivo, tendo em vista o exercício de atribuições próprias de prossecução do interesse público”.

Ainda que tal deliberação pudesse vir a ser tomada com o mesmo conteúdo, considera-se que o Presidente do Conselho Diretivo do IHRU, pelo seu envolvimento, a título individual, no IT, não deveria ter participado na mesma.

A AIHC foi criada em 13 de março de 2013, por protocolo celebrado entre o IT e diversas entidades privadas e públicas, entre as quais se encontra o IHRU⁹².

Conforme refere o preâmbulo do protocolo, trata-se de uma “plataforma institucional para os desafios comuns, cuja incidência científica, económica e social inspire conjunções de vontades e de meios, com resultados práticos de desenvolvimento e inovação ”⁹³.

A AIHC integrava no seu corpo diretivo um representante do IT e um representante do IHRU⁹⁴.

Num documento interpretativo do protocolo celebrado em 21 de maio de 2012, entre o IHRU e o IT, elaborado pelo Presidente do Conselho de Administração do IT, em agosto de 2015, é referido que “O

⁹²Para além do IHRU, as entidades públicas participantes da AIHC - Agência Independente da Habitação e Cidade foram as seguintes: Instituto da Construção e do Imobiliário (atual Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção - IMPIC, I.P.); Instituto Politécnico de Leiria; Instituto Politécnico de Lisboa; Laboratório Nacional de Engenharia Civil; Universidade da Beira Interior.

⁹³Cláusula 2.ª do Protocolo. Sobre o objeto da AIHC ver o ponto 3.1.7.

⁹⁴Idem, cláusula 3.ª.



Protocolo celebrado entre o Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana e o Instituto do Território obrigou o IT a realizar as seguintes tarefas:

- a) *Realizar uma proposta de Estratégia Nacional para a Habitação;*
- b) *Incentivar o debate nacional sobre os temas da Habitação;*
- c) *Criar propostas relativas à dinamização do mercado do arrendamento;*
- d) *Fomentar a reabilitação urbana;*
- e) *Criar a Agência Independente da Habitação e da Cidade”.*

No documento atrás referido o Presidente do Conselho de Administração do IT elenca as evidências da execução do protocolado com o IHRU, tendo fornecido no âmbito da auditoria diversos documentos que o comprovam, designadamente, os debates públicos e conferências realizadas entre 28 de novembro de 2013 e 8 de maio de 2015, destacando-se o seguinte:

a) Realizar uma proposta de Estratégia Nacional para a Habitação

Em abril de 2014, a Agência Independente da Habitação e da Cidade, apresentou um documento com a designação de Estratégia Nacional para a Habitação (ENH), tendo esta proposta sido apresentada aos grupos parlamentares⁹⁵.

São autores deste documento várias personalidades e várias entidades privadas e públicas, entre as quais se conta o IHRU.

De acordo com a informação reportada pelo Presidente do Conselho de Administração do IT, as personalidades e entidades participantes cederam de forma não remunerada a sua capacidade técnica e o montante de horas de trabalho que a proposta exigiu, tendo sido estimadas 45 horas de trabalho por pessoa e um custo total de trabalho técnico de € 17 010.

Neste âmbito da AIHC, o IT realizou uma conferência⁹⁶ onde o Governo veio lançar o debate público da sua proposta final de Estratégia Nacional para a Habitação, que publicamente assumiu ter sido baseada na proposta da AIHC, e que deu origem à Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 48/2015⁹⁷, que aprovou a Estratégia Nacional para a Habitação, para o período de 2015-2031, e criou a Comissão Nacional da Habitação (CNH), presidida pelo Presidente do Conselho Diretivo do IHRU, dela fazendo parte, para além de muitas entidades públicas e privadas, um representante do Instituto do Território e da Agência Independente da Habitação e da Cidade⁹⁸.

⁹⁵Entre abril e julho de 2014.

⁹⁶Em 8 de maio de 2015.

⁹⁷Publicada no DR, 1.ª série, n.º 136, de 15 de julho de 2015.

⁹⁸Cfr. n.º 2, alíneas a) e dd) da RCM n.º 48/2015.

A Comissão Nacional da Habitação foi criada com a seguinte composição (cfr. n.º 2 da RCM n.º 48/2015): a) O presidente do conselho diretivo do Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana, I.P. (IHRU, I.P.), que preside; b) Um representante do Governo Regional da Madeira; c) Um representante do Governo Regional dos Açores; d) Um representante dos membros do Governo responsáveis pelas áreas do ordenamento do território, da habitação, da economia e das finanças; e) Um representante da Direção-Geral do Património Cultural; f) Um representante da Direção - Geral do Tesouro e Finanças; g) Um representante da Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna; h) Um representante do Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P.; i) Um representante do Laboratório Nacional de Engenharia Civil, I.P.; j) Um representante da Agência Portuguesa do Ambiente, I.P.; k) Um representante da Direção-Geral de Energia e Geologia; l) Um representante da Direção-Geral do Território; m) Um representante do Instituto da Segurança Social, I.P.; n) Um representante do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.; o) Um representante da Direção-Geral da Saúde; p) Um representante da Associação Nacional de Municípios Portugueses; q) Um representante da Confederação do Comércio e Serviços de Portugal; r) Um representante da União

Nos termos do n.º 3 da RCM n.º 48/2015, a CNH acompanha a implementação da ENH, através da análise da evolução dos indicadores e metas estabelecidos, bem como apresenta ao membro do Governo responsável pela área de habitação relatórios anuais de execução, com a identificação dos progressos alcançados, eventuais constrangimentos e propostas de resolução.

b) Incentivar o debate nacional sobre os temas da Habitação

De acordo com o referido pelo Presidente do Conselho de Administração do IT, na preparação da conferência de lançamento da AIHC e na preparação e acompanhamento dos debates realizados sobre a Estratégia Nacional da Habitação estimaram-se 272 horas de trabalho, correspondendo a um custo de € 5 440.

c) Criar propostas relativas à dinamização do mercado do arrendamento

Neste âmbito, o Presidente da Direção do IT referiu que foi feita uma proposta ao Governo, através do IHRU, no sentido da dinamização do mercado do arrendamento de serem reduzidas em 50% as taxas de imposto municipal sobre imóveis e de imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis aplicáveis aos prédios integrados em fundos de investimento imobiliário abertos ou fechados de subscrição pública, em fundos de pensões e em fundos de poupança-reforma que se constituam e operem de acordo com a legislação nacional, medida que o Governo inscreveu no Orçamento de 2014⁹⁹.

d) Fomentar a reabilitação urbana

O IT propôs ao Governo, no verão de 2012, a criação de uma comissão de redação de uma “Lei Especial para a Reabilitação Urbana”. Em 12 de novembro de 2012, o Governo publicou o despacho que criou a Comissão Redatora do Projeto de Diploma Legal para estabelecer as “Exigências Técnicas Mínimas para a Reabilitação de Edifícios Antigos”¹⁰⁰. Esta Comissão foi presidida pelo Presidente do IT, a título individual, teve a participação, designadamente, de um representante do IHRU, foi participada *pro bono* pelo Instituto do Território, tendo a Comissão elaborado uma proposta de projeto de diploma legal para estabelecer as referidas “Exigências Técnicas”.

Em abril de 2014, o Governo publicou o regime excecional e temporário aplicável à reabilitação de edifícios ou de frações destinados a ser afetos total ou predominantemente ao uso habitacional - Decreto-Lei n.º 53/2014.

das Misericórdias Portuguesas; s) Um representante da Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade; t) Um representante da União das Mutualidades Portuguesas; u) Um representante da Ordem dos Engenheiros; v) Um representante da Ordem dos Arquitetos; w) Um representante da Federação Nacional de Cooperativas de Habitação Económica, FCRL; x) Um representante da Confederação Portuguesa da Construção e do Imobiliário; y) Um representante da Associação Lisbonense de Proprietários; z) Um representante da Associação dos Inquilinos Lisbonenses; aa) Um representante do Instituto Nacional de Estatística, I.P.; bb) Um representante da Autoridade Nacional de Proteção Civil; cc) Um representante do Instituto Nacional para a Reabilitação, I.P.; dd) Um representante do Instituto do Território e da Agência Independente da Habitação e da Cidade; ee) Um representante da Associação Portuguesa das Empresas de Mediação Imobiliária; ff) Um representante do Comité Português de Coordenação da Habitação Social; gg) Um representante da Associação Portuguesa de Habitação Municipal; hh) Um representante da Associação Nacional de Proprietários; ii) Um representante da Associação de Inquilinos do Norte de Portugal; jj) Um representante da Associação de Hotelaria, Restauração e Similares de Portugal.

⁹⁹ Cfr. Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, Capítulo XVI – Benefícios fiscais, artigo 206.º - alteração ao Estatuto dos Benefícios Fiscais, artigo 49.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho.

¹⁰⁰ Despacho n.º 14574/2012, dos Ministros da Economia e do Emprego, e da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território - DR, 2.ª série, n.º 218, de 12 de novembro de 2012.



De acordo com o Presidente do Conselho de Administração do IT, os custos implicados no trabalho da Comissão Redatora do Projeto de Diploma Legal em questão foram de € 12 261,6¹⁰¹.

e) Criar a Agência Independente da Habitação e da Cidade

Nos termos do informado pelo Presidente do Conselho de Administração do IT, a criação da AIHC exigiu e exige o acompanhamento permanente das candidaturas de fundos que foram e vão abrindo relacionados com a habitação e a reabilitação urbana, o acompanhamento administrativo da Agência, assessoria de reuniões, que implica, designadamente a preparação de documentos instrutórios, e a promoção da sua criação, atingindo os custos € 5 800.

Relativamente aos custos do cumprimento do protocolo celebrado entre o IT e o IHRU, o Presidente do Instituto do Território informou que, pelo menos, totalizaram € 40.511,60, tendo sido *“assegurados por membros do IT, singulares e coletivos, inteiramente pro bono, tendo em vista ao IT o aproveitamento integral da verba paga pelo IHRU para financiar o elemento estruturante da Agência, que é o sistema informático, que a serve, co-financiado pelo QREN”*.

Verifica-se, assim, que a verba paga pelo IHRU ao IT serviu para pagar parte dos 15% do cofinanciamento do Sistema Informático do Instituto, a que este se encontrava obrigado no âmbito do contrato realizado com a Autoridade de Gestão do Programa Operacional de Assistência Técnica do QREN, referido no ponto 3.2.2.1.

Relativamente a esta matéria, o IT, no exercício do contraditório vem referir que *“Não se consegue entender a relevância para este Relatório em conhecer do destino das verbas de uma ONG privada, do modo como as administra ou como as usa ou não para o cumprimento das suas obrigações para com a Administração”*, mas confirma o referido no decurso da auditoria. Além de que as verbas dessa “ONG privada” foram pagas por um instituto público, o IHRU, cabendo aos auditores apurar a que se destinaram.

Relativamente à justificação da celebração do protocolo com o IT, o Presidente do IHRU informou que quando o Conselho Diretivo do IHRU iniciou funções, em fevereiro de 2012, encontrava-se por resolver o denominado “Plano Estratégico da Habitação”, tendo sido produzidos vários documentos, entre 2006 e 2011, destinados a elaborar este Plano.do seguinte¹⁰²:

“Esses documentos foram elaborados por várias entidades contratadas pelo INH e depois pelo IHRU que produziram uma primeira versão do plano para um período 2007/2013, depois outra para o período 2008/2013 e uma terceira para 2009/2015. Houve ainda uma última versão produzida internamente no IHRU para o período 2011/2020 que teve por objetivo o ajustamento dos projetos ao alargamento do horizonte temporal do plano.

Os documentos elaborados pelas entidades externas, na sequência dos serviços contratados, representaram uma despesa total de 283 092,50 € entre 2007 e 2011 (...).

Pese embora o investimento que este projeto representou para o INH/IHRU, nenhum dos documentos apresentados mereceram anuência das tutelas e, conseqüentemente, não se traduziram em propostas

¹⁰¹ Os custos correspondem a 52 horas de reuniões, 39 horas de trabalho preparatório imputadas individualmente ao Presidente da Comissão e a uma Arquiteta, com um custo hora de € 63, a que acrescem os custos de deslocação a € 0,36 o km.

¹⁰² Memorando enviado à DGTC em 23 de outubro de 2015.

legislativas pelo que se continuava a verificar a ausência de um documento que se assumisse como um referencial para a prossecução das políticas de habitação, de arrendamento e de reabilitação urbana.

O conjunto de propostas contidas nos vários documentos atrás referidos assentava em pressupostos e definia objetivos que já não tinham adesão com a realidade existente à data, em resultado das profundas alterações ocorridas na primeira década do século XXI e em especial a partir de 2007 com a crise do “subprime” norte-americano (...).

Assim, em 2012, o Conselho Diretivo do IHRU consciente de que estavam em causa matérias da maior relevância da sua missão, em especial as que se relacionam com a dinamização da reabilitação urbana e do arrendamento habitacional, correspondeu ao desafio que lhe foi dirigido para participar e apoiar a constituição da Agência Independente da Habitação e da Cidade (AIHC), entidade sem personalidade jurídica criada pelo Instituto do Território.

Tratava-se de criar uma rede nacional de reflexão, essencial à construção de novas medidas de política pública, com a participação e o envolvimento dos “stakeholders” do setor da construção, do imobiliário, da comunidade académica e científica, bem como do denominado “terceiro setor”, construindo aquilo a que tipicamente se chama um “think tank” (...).

No período que mediou entre março de 2013 e abril de 2014 tiveram lugar várias reuniões e debates destinados a partilhar com os “stakeholders” as várias questões e desafios que se colocavam e as reflexões que se impunham (...).

As primeiras reuniões de reflexão tiveram lugar no Laboratório Nacional de Engenharia Civil, em 26 de junho, 24 de julho e 8 de outubro de 2013, seguindo-se várias sessões de debate. A reunião de apresentação e aprovação do documento final da proposta de Estratégia Nacional para a Habitação teve lugar em Lisboa, no LNEC, em 4 de abril de 2014.

Com base neste documento, o IHRU realizou uma reflexão que conduziu à apresentação da primeira proposta de estrutura para uma Estratégia Nacional para a Habitação (...). Esta apresentação teve lugar numa reunião de dirigentes do IHRU realizada no dia 17 de setembro de 2014 e que contou com a presença do Sr. Secretário de Estado do Ordenamento do Território e da Conservação da Natureza.

A partir desta apresentação foi desenvolvido pelo IHRU, em articulação com o Gabinete do Sr. Secretário de Estado do Ordenamento do Território e da Conservação da Natureza, todo o trabalho que conduziu ao documento final que resultou na Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2015, de 15 de julho.

Neste processo, foi muito importante a colaboração da AIHC no debate público a que foi sujeita a proposta de Estratégia Nacional para a Habitação e que decorreu entre 8 e 29 de maio de 2015.

(...) Para além da proposta de estratégia apresentada pela AIHC e que permitiu que Portugal tenha hoje uma Estratégia Nacional para a Habitação, esta Agência foi decisiva enquanto plataforma e rede de conhecimento e de discussão que concretizou o seguinte:

- Os debates sobre as áreas urbanas no quadro do Portugal 2020 realizados em 23 de novembro de 2012;*
- A comissão redatora criada em novembro de 2012 e que levou à publicação do Decreto-Lei n.º 53/2014, de 8 de abril;*
- A primeira conferência nacional de habitação que se realizou no LNEC em 8 de maio de 2015;*
- Os debates sobre a necessidade de um novo código das edificações.*

(...) Atendendo a que as iniciativas desenvolvidas, inicialmente pelo INH e depois pelo IHRU, no período de 2007 a 2011 não conduziram aos resultados que seriam esperados, ou seja, a elaboração e aprovação de um plano estratégico para a habitação, o IHRU entendeu que não deveria prosseguir



com o modelo anteriormente adotado, baseado em contratos de prestações de serviços por entidades externas.

Assim, considerando a importância do alargamento do espectro de entidades que deverão participar no processo de discussão pública inerente à construção das políticas públicas, alargamento esse também subjacente à implementação da ENH, conforme resulta da própria composição da Comissão Nacional da Habitação (CNH) criada pela mesma RCM e considerando ainda que não seria praticável o IHRU, com os seus recursos próprios, gerir isoladamente todo este processo, consideramos que o modelo seguido foi o mais adequado às circunstâncias.

Numa perspetiva de “value for money”, comparando o nível da despesa envolvida no modelo anterior (283 092,50€) e no modelo seguido em 2012 (25 000,00€), verifica-se que foi conseguido “fazer mais com menos”, na medida em que os objetivos estratégicos foram alcançados, em respeito dos princípios de boa gestão.

Em 2012, a contabilização pelo IT do montante pago pelo IHRU foi efetuada da seguinte forma:

- ◆ € 5.000 em “788814 - Quotizações, Jóias de adesão”;
- ◆ € 5.000 em “72113 - Prestação de serviços, Serviços prestados - Mercado Nacional”;
- ◆ € 15 000 em “28211 - Diferimentos, Rendimentos a reconhecer, Protocolos”;

Dos € 15.000,00 contabilizados em diferimentos, o IT reconheceu posteriormente, nos exercícios seguintes de 2013 e 2014, € 5.000 como prestação de serviços. O remanescente de € 5.000 constituiu o saldo da subconta “28211 – Diferimentos, Rendimentos a reconhecer, Protocolos”, no final de 2014.

Em 19 de janeiro de 2016, o Presidente do IT, relativamente à quantia total paga pelo IHRU, veio referir que a verba de € 20.000 correspondia a um subsídio e os € 5.000 a uma quotização que deveria ser diferida pelo número de anos de duração do protocolo (4 anos).

Assim:

- ◆ Os € 5.000 contabilizados na conta “788814 - Quotizações, Jóias de adesão” - “Quota, que indevidamente terá sido designada como jóia de adesão. Lançamento incorreto, porque deveria ter sido diferido pelo número de anos previsto no protocolo.”;
- ◆ Os € 5.000 contabilizados na conta “72113 - Prestação de serviços, Serviços prestados - Mercado Nacional”. - “Lançamento incorreto, uma vez que se trata duma parcela do subsídio”;
- ◆ Os € 15.000 contabilizados na conta “28211 - Diferimentos, Rendimentos a reconhecer, Protocolos” - “Lançamento incorreto, por lapso contabilístico, resultante de equívoco. O valor a diferir era o valor da quota e não o valor do subsídio”.

Apesar do referido pelo Presidente do IT entende-se, em coerência com o protocolo celebrado, que os € 25.000 pagos pelo IHRU correspondem à contraprestação da prestação de serviços realizada pelo IT.

De facto, o anteriormente exposto permite observar:

- ◆ O montante de € 20.000 pago pelo IHRU, considerado no protocolo celebrado com o IT a título de apoio à criação da AIHC, constitui a contrapartida de prestações contratuais específicas por parte do Instituto do Território, tendo o IHRU interesse económico direto na realização das mesmas, conforme referido pelo seu presidente e atrás citado. Com efeito:

- ◇ A AIHC traduz-se na criação de uma rede institucional nacional de reflexão de medidas de política pública, com os objetivos de, nomeadamente, identificar oportunidades e criar programas de desenvolvimento da reabilitação e da gestão urbana; produzir e difundir contributos para a estratégia eficiente da Habitação e da Administração da Cidade; e de propor soluções de simplificação administrativa;
 - ◇ Esta rede de reflexão – AIHC – teve a participação e o envolvimento dos “*stakeholders*” do setor da construção, do imobiliário, da comunidade académica e científica, bem como do “*terceiro setor*”;
 - ◇ No âmbito da AIHC foram preparadas e promovidas diversas conferências e debates, como é o caso da conferência de lançamento da AIHC e a preparação e acompanhamento dos debates realizados para a Estratégia Nacional da Habitação;
 - ◇ Em abril de 2014, a AIHC do IT apresentou o documento *Estratégia Nacional para a Habitação* que contribuiu para o trabalho do IHRU que conduziu ao documento final que resultou na Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2015, de 15 de julho.
 - ◇ A opção por envolver o IT na gestão deste processo, foi justificada pelo IHRU pela sua incapacidade interna, em termos de recursos, e por constituir uma solução mais económica, tendo em conta a experiência anterior.
- ◆ Quanto ao montante de € 5.000 pago pelo IHRU, refere-se no protocolo que esta quantia é relativa à sua adesão como associado da Agência (AIHC). Como a AIHC não tem personalidade jurídica e o IHRU não é associado do Instituto do Território, como foi aliás reafirmado pelo Presidente do Conselho Diretivo daquele Instituto, entende-se que esta quantia faz igualmente parte da remuneração das prestações contratuais específicas efetuadas pelo Instituto do Território. A não ser assim, constitui um pagamento indevido, sem contraprestação efetiva, pelas razões acima expostas e pelo valor envolvido, conforme já referido no ponto 3.3.1.

Das observações anteriores conclui-se:

- ◆ Os € 25.000 pagos pelo IHRU correspondem à remuneração pelos serviços prestados pelo IT.
- ◆ Nos termos do artigo 20.º, n.º 1, alínea a), do Código dos Contratos Públicos, o IHRU podia recorrer ao ajuste direto para esta prestação de serviços. Todavia, não existiu nenhuma decisão de contratar nem de escolha do ajuste direto por parte do Conselho Diretivo do IHRU de acordo com o artigo 36.º, nem foi cumprido o regime estabelecido nos artigos 114.º e seguintes do Código, designadamente quanto ao convite à apresentação de proposta, nos termos do artigo 115.º do diploma referido.
- ◆ Também não foi dado cumprimento ao estabelecido no artigo 26.º, n.º 4, da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2012), que veio estabelecer a necessidade de um parecer prévio vinculativo, a emitir pelo membro do Governo responsável pela área das finanças, para a celebração ou renovação de contratos de aquisição de serviços por órgãos e serviços abrangidos pelo âmbito de aplicação da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, cujos termos e tramitação foram regulados pela Portaria n.º 9/2012, de 10 de janeiro, sendo nulos os contratos de aquisição de serviços celebrados ou renovados sem o parecer em questão (cfr. n.º 10 do artigo 26.º).



- ◆ Pela consulta ao Portal Base dos Contratos Públicos¹⁰³ verificou-se também que este ajuste direto não foi publicitado pelo IHRU, nos termos do artigo 127.º do Código dos Contratos Públicos, sendo a publicitação condição de eficácia do contrato, designadamente para efeitos do respetivo pagamento, de acordo com o n.º 3 do referido preceito legal.

As ilegalidades verificadas consubstanciam a violação de normas sobre a assunção de despesas públicas, suscetíveis de originar responsabilidade financeira sancionatória para os responsáveis, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e l), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 48/2006, de 29 de agosto e n.º 61/2011, de 7 de dezembro¹⁰⁴.

Na sua resposta, à qual dois dos três responsáveis aderiram, o IHRU considera que “a única obrigação decorrente do Protocolo para o IT consistia em este «desenvolver o processo de criação da AIHC», visando «a dinamização da reflexão e definição de soluções inovadoras nos setores da habitação e da reabilitação urbana» durante um período de quatro anos, eventualmente renovável”, acrescentando:

A obrigação decorrente do Protocolo para o IT era, assim, criar uma plataforma institucional que agregasse diversas entidades com atribuições e interesse complementares nos setores da construção, da habitação e da reabilitação urbana onde fossem debatidos os graves problemas daqueles setores e daí resultassem propostas de solução inovadoras no quadro de uma crise económico-financeira que tinha especial incidência nas áreas da construção e do imobiliário, em geral, e da habitação e da reabilitação urbana, em particular.

De notar, a esse propósito e porque as conclusões (...) no Extrato de Relato parecem querer resumir a atividade da AIHC ao documento por esta elaborado a final sobre a “Estratégia Nacional da Habitação», que, como resulta do seu Protocolo de Criação e da sua atividade, em concreto, os debates, as conclusões e as inerentes soluções propostas da AIHC incidiram em várias matérias, o que é público, pois foram promovidos e ou divulgados em diversas conferências e encontros por ela efetuados, muitas das vezes na sede do Laboratório Nacional de Engenharia Civil. A título de exemplos, refiram-se as matérias das «Soluções Técnicas na Reabilitação Urbana», da «Certificação Energética» e da “Codificação da Construção”.

E conclui que “(...) Face ao que antes é esclarecido e exposto, cremos ser de concluir que o Protocolo objeto do Extrato de Relato não pode consubstanciar – e não consubstancia – uma relação contratual pela qual o IHRU adquiriu ao IT, e este lhe prestou, um «serviço» de elaboração de documentos resultantes da atividade desenvolvida pela AIHC”.

O alegado pelo IHRU, no âmbito do contraditório, não contraria o anteriormente exposto. Com efeito, quanto às obrigações das partes, no que respeita ao IT, o concluído baseia-se não apenas na sua atuação relativamente ao desenvolvimento do processo de criação da AIHC, mas também no desenvolvimento das atividades para assegurar a participação das entidades públicas e privadas mais ligadas aos setores da habitação e reabilitação urbana e a dinamização da reflexão e definição de soluções inovadoras nos setores da habitação e da reabilitação urbana, designadamente relativas ao “Apoio e dinamização do mercado do arrendamento”, ao “Fomento da reabilitação urbana”, à “Estratégia nacional para a habitação, numa perspetiva transversal aos diversos setores da economia e da governação”, ao

¹⁰³ <http://www.base.gov.pt/Base/pt/ResultadosPesquisa?range=4972&type=contratos&query=adjudicanteid%3D11349&ordering=sort%28-publicationDate%29>

¹⁰⁴ No Relatório de Auditoria n.º 08/14 (2.ª Secção) - Auditoria ao “Projeto de Reabilitação do Parque Habitacional do IHRU” foi formulada a seguinte recomendação ao IHRU: “Proceder à publicitação no Portal dos Contratos Públicos dos contratos celebrados na sequência de ajuste direto”.

“*Incentivo ao debate nacional sobre temas da habitação*”, tudo matérias relacionados com atribuições do IHRU¹⁰⁵.

Tentar reduzir o protocolo ao processo de criação da AIHC, durante um longo período de 4 anos, e pelo valor de € 25.000, não é coerente com o demais afirmado nas alegações pelo IT e pelo IHRU, e no decurso da auditoria. Recorde-se que o Presidente do Conselho de Administração do IT referiu que o cumprimento do protocolo obrigou o IT a desenvolver as tarefas previstas no mesmo: “*Realizar uma proposta de Estratégia Nacional para a Habitação; Incentivar o debate nacional sobre os temas da Habitação; Criar propostas relativas à dinamização do mercado do arrendamento; Fomentar a reabilitação urbana; Criar a Agência Independente da Habitação e da Cidade*”.

Igualmente a inclusão no documento “Estratégia Nacional para a Habitação”, com timbre da AIHC e do IT, de “Fichas Técnicas”, onde são mencionadas, além de outras, as consequências financeiras para o Orçamento do Estado (OE) e para o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P. (IHRU), indicia o destinatário desse documento - a alusão às consequências financeiras para o Instituto consta da generalidade das fichas elaboradas por outras entidades que não o IHRU -, que será a razão de apenas ter sido o IHRU a transferir verbas para o IT para esse efeito, e pelo valor de € 20.000, montante muito superior ao valor indicado pelo IT, a título de custos de criação da AIHC (€ 5 800).

Os factos apurados permitem, sim, concluir que, pelo menos, o IT, para além do desenvolvimento do processo de criação da AIHC, assegurou também a realização de conferências, de debates e de reuniões no âmbito da Agência, tendo aliás o Presidente do Conselho de Administração do IT indicado na auditoria a estimativa de custos de concretização dessas obrigações.

E, mesmo quanto à observação do Presidente do IT no contraditório de que o trabalho do IT não foi realizado sob orientação do IHRU, salienta-se que o Instituto fez parte da criação da Agência, integrou o seu conselho diretivo, constituído por um representante do Instituto e outro do IT¹⁰⁶, pelo que as atividades levadas a cabo neste âmbito foram também orientadas pelo IHRU.

Em abril de 2014, a Agência Independente da Habitação e da Cidade apresentou o documento com a designação de Estratégia Nacional para a Habitação, em grande parte desenvolvido pelo IHRU, na sequência do desenvolvimento de atividades a que o IT se encontrava obrigado, produzindo e difundindo a Agência contributos para uma estratégia da habitação, conforme previa a cláusula 2.^a do protocolo de criação da AIHC.

Do exposto resulta que o IHRU usufruiu diretamente de atividades levadas a cabo pelo IT, tendo-se este obrigado, através do protocolo celebrado, a proporcionar certo resultado do seu trabalho, como contraprestação dos pagamentos efetuados pelo Instituto.

Nas suas alegações veio ainda o IHRU referir:

“(…) discorda-se igualmente da afirmação de que o IHRU tinha «um interesse económico direto» na relação contratual consagrada no Protocolo que celebrou com o IT”.

Desde já é de sublinhar que o conceito de “interesse económico direto” não se encontra consagrado no Código dos Contratos Públicos. Verifica-se, porém, que tem vindo a ser assumido ao nível da jurisprudência comunitária como elemento de onerosidade do

¹⁰⁵Cfr. os diplomas orgânicos do IHRU – Decreto-Lei n.º 223/2007, de 30 de maio, e o Decreto-Lei n.º 175/2012, de 2 de agosto, artigo 3.º.

¹⁰⁶Cfr. protocolo de criação da AIHC.



contrato, cuja falta justificaria a não sujeição do mesmo à contratação pública, ainda que as decisões tomadas na matéria pelo Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) não sejam claramente coincidentes.

Com especial incidência na decisão contida no Acórdão «Helmut Müller», a jurisprudência do TJUE tem sido, resumidamente, no sentido de considerar que há «interesse económico direto» quando, nos termos contratuais, seja assegurada a detenção pela entidade pública de «um título jurídico que lhe garanta a disponibilidade das obras objeto do contrato tendo em vista a sua afetação pública», ou do mesmo resultarem “vantagens económicas que a entidade adjudicante poderá retirar da utilização ou da cessão futuras da obra ...”.

Ora, trazendo aqui tudo o que ficou antes exposto quanto ao acordo contido no Protocolo celebrado entre o IT e o IHRU, não se compreende como se pode retirar do mesmo o entendimento de que o mesmo confere ao Instituto um título jurídico sobre uma obra ou vantagens económicas decorrentes da utilização de uma obra para se considerar que é subsumível no referido conceito de «interesse económico direto»”.

No que respeita a esta matéria observa-se:

- ◆ O interesse económico direto foi atrás utilizado como critério de qualificação da onerosidade do contrato e não como requisito integrante do juízo de concorrência consagrado no n.º 1 do artigo 5.º do CCP.
- ◆ O Acórdão Helmut Müller do Tribunal de Justiça densificou o conceito de “obra que satisfaça as necessidades especificadas pela entidade adjudicante”, no âmbito do “conceito de «contratos de empreitada de obras públicas», na aceção do artigo 1.º, n.º 2, alínea b), da Directiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março de 2004”, passando a exigir, para que a prestação recebida pela entidade adjudicante possa qualificar-se como obra, a existência de um “interesse económico direto”, tirando como uma das principais conclusões que “As «necessidades especificadas pela entidade adjudicante», na aceção da terceira hipótese referida no artigo 1.º, n.º 2, alínea b), da Directiva 2004/18, não podem consistir no simples facto de uma autoridade pública examinar determinados planos de construção que lhe sejam apresentados ou tomar uma decisão no exercício das suas competências em matéria de regulação urbanística.”¹⁰⁷

A interpretação de “interesse económico direto” pelo Tribunal de Justiça no referido Aresto não pode, assim, ser descontextualizada, como fez o IHRU. Acresce que pela análise do Acórdão conclui-se que foram apenas citados pelo referido Tribunal exemplos não exaustivos.

Sobre esta matéria é ainda relevante trazer aqui à colação o Acórdão do Tribunal de Justiça, de 3 de Outubro de 2000, proferido no processo C-380/98, no qual foi questionado o conceito de financiamento público para efeitos do artigo 1.º da Directiva 92/50/CEE do Conselho, da Directiva 93/37/CEE do Conselho e da Directiva 93/36/CEE do Conselho, onde é mencionado que “Não constituem (...) financiamento público para efeito das referidas directivas os pagamentos efectuados por uma ou várias entidades adjudicantes quer no âmbito de um contrato de prestação de serviços que abranja trabalhos de investigação, quer como contrapartida da prestação de outros serviços, tais como perícias ou organização de conferências.”.

Conforme atrás referido, no decurso da auditoria, o Presidente do IHRU justificou a celebração do protocolo, “considerando a importância do alargamento do espectro de entidades que deveriam participar no

¹⁰⁷Cfr. o referido Acórdão.

processo de discussão pública inerente à construção das políticas públicas (...) e considerando que não seria praticável o IHRU, com os seus recursos próprios, gerir isoladamente todo este processo”, e comparou, numa perspetiva de value for money, “o nível da despesa envolvida no modelo anterior (283.092,50€) e no modelo seguido em 2012 (25.000,00€)”, salientado que “foi conseguido “fazer mais com menos”, na medida em que os objetivos estratégicos foram alcançados, em respeito dos princípios de boa gestão”.

Alegar, em contraditório, que o IHRU não “retirou quaisquer vantagens económicas” da atividade da AIHC, é negar o afirmado e observado no decurso da auditoria.

Em suma, é possível concluir que o IHRU retirou vantagens económicas da utilização que fez dos resultados das atividades desenvolvidas pelo IT a que este se obrigou no protocolo celebrado, de que são evidência os contributos que o Instituto acolheu no âmbito das suas atribuições e que “(...) serviram de base à elaboração de propostas próprias ao Governo, no cumprimento das suas obrigações estatutárias de apoio nessas áreas (...)” (cfr. alegações do IHRU).

Do referido anteriormente resulta que os pagamentos efetuados pelo IHRU ao IT, decorrentes do protocolo celebrado entre ambos, não podem ser qualificados como auxílio financeiro, uma vez que do protocolo decorrem prestações específicas para o IT, tendo o IHRU interesse económico na realização das mesmas.

Aliás, a entender-se como defende o IHRU, que o valor pago ao IT, com base no protocolo, se destinou ao apoio à criação da AIHC (€ 20 000) e à sua adesão a esta Agência (€ 5 000), é de salientar o seguinte:

- ◆ Relativamente à adesão à AIHC como esta Agência não tem personalidade jurídica, não tem substrato coletivo/institucional, verifica-se a impossibilidade legal de o IHRU ser seu associado por adesão. Como refere o IT na sua resposta “ainda não é possível, no nosso ordenamento jurídico, pagar quotas ao que não existe”;
- ◆ Do protocolo que criou a Agência, observa-se que podem ser membros de pleno direito todo um conjunto de entidades públicas e privadas, sem que para elas decorra qualquer obrigação pecuniária;
- ◆ Em nenhum documento é fixado o valor de € 5 000 para ser membro da AIHC, sendo esse valor dez vezes superior ao da quota de adesão ao IT, para os associados públicos;
- ◆ A AIHC apenas foi criada em março de 2013, decorrido quase um ano sobre a data do pagamento realizado pelo IHRU, não sendo os adiantamentos permitidos por lei;
- ◆ A considerar-se que os € 5 000 correspondem ao pagamento de quotas à AIHC, face ao referido anteriormente, tratar-se-ia de um pagamento indevido, sem contraprestação efetiva, pelo que deveria ser reintegrado no património do Estado;
- ◆ Quanto ao montante de € 20 000, considerando o alegado pelo IHRU, estes foram pagos ao IT a título de apoio financeiro à criação da AIHC. Ora, a considerar-se também o valor em causa como um apoio financeiro, entendimento que não se perfilha, tendo em conta que, de acordo com a informação prestada pelo IT, os custos de criação da AIHC atingiram apenas € 5 800, tem de concluir-se que € 14 200 não foram utilizados para o fim a que se destinavam, tendo sido indevidamente destinados pelo IT à contrapartida respeitante ao financiamento comunitário do projeto “Sistema Informático do Território”;
- ◆ Estando inúmeras entidades envolvidas na criação da AIHC não ficou demonstrado por que só o IHRU foi chamado a contribuir financeiramente;



- ◆ Acresce que, conforme atrás já se referiu, no que respeita ao cumprimento do protocolo celebrado entre o IT e o IHRU, o Presidente do Instituto do Território informou que os respetivos custos foram assegurados por membros do IT e por outras entidades públicas, entre as quais o IHRU, inteiramente *pro bono*, o que consubstanciaria um financiamento em espécie e uma duplicação de apoio por parte do referido Instituto.
- ◆ Ora, o referido nos pontos anteriores constituiria o IHRU, também neste caso, no dever de reintegrar no património público o montante em questão, sob pena de os respetivos responsáveis incorrerem em responsabilidade financeira reintegratória, nos termos do n.º 4 do artigo 59.º da Lei n.º 98/97.

Com efeito, a situação referida seria suscetível de ser qualificada como “desvio de subvenção ou subsídio para fins diferentes daquele a que se destinava”, passível, portanto, de se subsumir nos artigos 37.º, n.º 1, e 39.º do Decreto-Lei n.º 28/84, de 20 de janeiro, e no artigo 483.º, n.º 1, do Código Civil.

3.4.4 - Contratos celebrados com o Instituto Português do Desporto e Juventude

a) Carta Desportiva Nacional – Sistema Nacional de Informação Desportiva

A génese da colaboração entre o Instituto Português do Desporto e Juventude (IPDJ) e o IT iniciou-se com o Despacho n.º 1701/2012, de 25 de janeiro¹⁰⁸, do Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares, através do qual se determinava a constituição de um grupo de trabalho para definir a metodologia da elaboração da Carta Desportiva Nacional¹⁰⁹, grupo a ser coordenado pelo Presidente do Conselho de Administração do IT a título pessoal¹¹⁰.

O grupo de trabalho referido, no seu Relatório, propôs a implementação de um Sistema Nacional de Informação Desportiva (SNID) a fim de prestar a informação necessária à Carta Desportiva Nacional (CDN). Trata-se de uma base de dados atualizável, de recursos humanos, orgânicos e físicos (instalações e equipamentos)¹¹¹.

¹⁰⁸Publicado no DR, 2.ª série, n.º 26, de 6 de fevereiro.

¹⁰⁹A elaboração da Carta Desportiva Nacional encontra-se prevista na Lei de Bases da Atividade Física e do Desporto – Lei n.º 5/2007, de 16 de janeiro.

¹¹⁰No Despacho 1701/2012 determinava-se que o apoio logístico ao grupo de trabalho seria assegurado, entre outros, pelo Gabinete do Secretário de Estado do Desporto e da Juventude.

¹¹¹Na memória descritiva da candidatura do IPDJ “Carta Desportiva Nacional” ao Programa Operacional Fatores de Competitividade – Compete, a CDN-SNID era definida da seguinte forma: “(...) é uma plataforma digital de interface comum de serviços transversais integrados, diferenciada em termos de funcionalidades disponíveis a cada grupo de utilizadores.

Objetivos gerais:

- Construir e disponibilizar uma plataforma tecnológica transversal de serviços e de disponibilização de informação, alinhada com os programas e instrumentos de política pública, com vista à prossecução da modernização administrativa;
- Promover o aumento da eficiência e qualidade da administração pública com impacto na interação com os cidadãos / entidades (desporto);
- Contribuir para a melhoria da competitividade nacional e regional, construindo uma solução tecnológica favorável à otimização e à criação de oportunidades, por exemplo qualidade das instalações desportivas; qualidade das decisões inerentes ao investimento em instalações desportivas; bem como outras vantagens turísticas ou comerciais;

O objeto final do SNID – CDN consubstanciar-se-ia em duas redes informáticas¹¹²:

1. “Rede pública – tipo atlas com indicação dos equipamentos e/ou instalações desportivas existentes, respetivo estado de conservação, modalidades praticadas, horários, custos de utilização, entre outros, cobrindo todo o território nacional e acessível a todos os cidadãos;
2. Rede fechada – acessível apenas às Federações, Clubes, e Associações Desportivas, Autarquias e outras entidades envolvidas, que acedem e alimentam o sistema com informação adequada”.

Em 21 de novembro de 2012, o Ministro-Adjunto e dos Assuntos Parlamentares apresentou ao Ministro de Estado e das Finanças as conclusões do Relatório apresentado pelo Grupo de Trabalho da CDN e os termos e as necessidades de financiamento da implementação do SNID.

Com o objetivo de obter contribuição comunitária para o financiamento do projeto SNID – CDN, o IPDJ apresentou uma candidatura ao Programa Operacional Fatores de Competitividade – COMPETE, tendo essa candidatura sido aprovada em 6 de junho de 2013, sendo o incentivo de cerca de m€ 592 para um valor elegível de cerca de m€ 781¹¹³. Nessa candidatura previa-se a concretização, até setembro de 2015, do seguinte: desenvolvimento de plataforma em ambiente Web; programa de formação e sensibilização; serviço de *back office* e de apoio técnico; auditoria e fiscalização; aquisição de *hardware*; hospedagem do sistema.

◆ Protocolo celebrado entre o IT e o IPDJ

No seguimento do Relatório do Grupo de Trabalho e do modelo da CDN foi celebrado, em 4 de fevereiro de 2014, um protocolo entre o IT e o IPDJ.

O referido protocolo¹¹⁴ teve por objeto “(...) regular os termos da cooperação entre o IPDJ e o ITE tendo em vista a implementação, a administração e a gestão do SNID - Sistema Nacional de Informação Desportiva” (cfr. cláusula 1^a).

O protocolo, homologado pelo Secretário de Estado do Desporto e da Juventude, indicava que o SNID “... visa reunir num único sistema informacional os dados estatísticos da rede desportiva nacional necessários à tomada de decisões de investimento público no capítulo dos equipamentos desportivos, assim como divulgar a informação disponível sobre as valências desportivas existentes em Portugal, designadamente as produções de suporte à atividade desportiva, os centros de alto rendimento e as estruturas e equipamentos hoteleiros complementares” (cfr. cláusula 2^a).

Nos termos do n.º 2 da Cláusula 2.^a, o SNID inclui:

- a) a produção de um portal tendo como público alvo os praticantes de desporto e atividade física, nacionais e estrangeiros;
- b) a produção de um sistema de bases de dados relacional;
- c) o desenvolvimento de um programa de formação, com o objetivo de garantir a adoção do sistema pelas autarquias locais e pelas federações desportivas;

• Racionalizar custos desnecessários ao país e adequar de modo mais sustentado o financiamento em matéria de desporto”.

¹¹²Conforme ponto 6 da “Fundamentação da operação da candidatura apresentada ao Programa Operacional Fatores de Competitividade – Compete.”

¹¹³Montantes indicados na informação n.º SC-DIED-28/2014 do IPDJ, de 23 de maio.

¹¹⁴Em vigor entre 4 de fevereiro de 2014 (data da sua assinatura) e a última das duas seguintes datas: a do termo de execução do contrato com o COMPETE, ou 31 de dezembro de 2015.



- d) a criação de uma equipa de sensibilização, visando a divulgação e a implementação do sistema nas autarquias locais;
- e) a criação de um back office de apoio técnico ao sistema.

Quanto à administração do projeto SNID, esta ficaria a cargo de uma Comissão Diretiva, composta por três elementos nomeados pelo Secretário de Estado do Desporto e da Juventude, cabendo a cada uma das partes do protocolo a designação de um elemento, sendo o terceiro elemento designado por proposta conjunta do IPDJ e do IT. Essa comissão promoveria as contratações de serviços necessárias e criaria as condições de forma a garantir a autossustentabilidade financeira do sistema (cfr. cláusula 3.^a).

Relativamente ao apoio financeiro e material à implementação, administração e gestão do SNID, o protocolo refere que seria assegurado por dotações orçamentais do IPDJ e por fundos provenientes de candidaturas a apoios comunitários, assim como investimento privado (cfr. cláusula 6.^a).

O IPDJ ficou com a incumbência de adquirir o *hardware* necessário para produzir o SNID e assegurar a sua hospedagem evolutiva no prazo de dois anos (cfr. clausula 4.^a).

Por outro lado, constituíram obrigações do IT (cfr. cláusula 5.^a):

- a) “Coordenar a implementação e assegurar a administração do SNID, desde a sua conceção à sua entrada em produção;
- b) Disponibilizar um serviço back-office permanente, durante três anos após o início do projeto;
- c) Assegurar a formação centralizada de quadros das autarquias e as federações desportivas no sistema informacional;
- d) Constituir e gerir uma equipa de sensibilização, para as ações locais;
- e) Constituição de uma equipa para a realização de auditoria e fiscalização do sistema e respetivas aplicações”.

O protocolo já previa a aquisição de serviços ao IT e especificava que a essa “contratação” se aplicaria o disposto no n.º 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 273/2009, de 1 de outubro¹¹⁵ (cfr. cláusula 5.^a).

No protocolo as partes convencionaram que a propriedade intelectual do projeto de criação do SNID pertencia ao IT, enquanto que o *software* de implementação pertencia ao IPDJ (cfr. cláusula 7.^a).

Observa-se que o Presidente do Conselho Diretivo do IPDJ deveria ter-se absterido de celebrar este protocolo, uma vez que o mesmo subscreveu, em 8 de maio de 2012, o protocolo de criação da Agência Independente do Desporto e do Mar do IT.

◆ Contrato n.º 35/2014, celebrado entre o IT e o IPDJ

Em 28 de maio de 2014, através de despacho apostado na Informação n.º SC-DIED-28/2014, de 23 de maio, o Presidente o Conselho Diretivo do IPDJ autorizou a contratação de prestação de serviços de consultadoria ao IT de acordo com o proposto, aí se incluindo a obtenção do parecer prévio previsto no artigo 73.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro.

¹¹⁵Regime Jurídico dos Contratos-Programa de Desenvolvimento Desportivo.

Também neste caso o Presidente do Conselho Diretivo do IPDJ não deveria ter intervindo neste processo.

Refira-se ainda que a Informação n.º SC-DIED-28/2014 é subscrita por uma técnica superior dos serviços centrais do IPDJ que anteriormente, entre 6 de março de 2012 e 27 de agosto de 2013, tinha presidido ao órgão executivo da URBE – Núcleos Urbanos de Pesquisa e Intervenção, que, como já referido, tinha uma estreita ligação com o IT¹¹⁶, pelo que a mesma deveria ter-se absterido de intervir no processo.

Assim, o IPDJ e o IT, em 30 de setembro de 2014, celebraram um contrato, tendo “...como objeto a aquisição de serviços de assessoria e consultadoria na coordenação e administração da implementação da CDN/SNID - Carta Desportiva Nacional/Sistema Nacional de Informação Desportiva”¹¹⁷.

O preço base do contrato foi de € 60.894,36, isento de IVA nos termos do artigo 9.º do CIVA¹¹⁸, e a sua vigência era de 1 ano a partir da data do contrato, sem prejuízo das obrigações acessórias que devessem perdurar para além da cessação do contrato. A previsão dos pagamentos pela aquisição de serviços era de 12 prestações de € 5.074,53 (cláusulas 3.ª, 4.ª e 5.ª).

Este contrato foi celebrado por ajuste direto, nos termos do artigo 20.º, n.º 1, alínea a), do Código dos Contratos Públicos, tendo obtido o parecer prévio vinculativo dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das Finanças e da Administração Pública, de acordo com o previsto no n.º 4 do artigo 73.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, e da Portaria n.º 53/2014, de 3 de março (Despacho n.º 2840/2014 do Secretário de Estado da Administração Pública, de 21 de junho), e objeto de publicitação no portal dos contratos públicos, de acordo com o disposto no artigo 127.º do Código dos Contratos Públicos.

Os pagamentos realizados pelo IPDJ foram os indicados no quadro seguinte:

¹¹⁶Cfr. ponto 3.2.

¹¹⁷De acordo com a cláusula 29.ª - Especificações e Objetivos do Serviço - do caderno de encargos, os trabalhos incluíam a assessoria e consultadoria técnicas a prestar ao IPDJ, sempre que solicitado, nos seguintes âmbitos da CDN/SNID:

- a. Na gestão, administração e coordenação da implementação da CDN/ SNID desde a sua conceção à sua entrada em produção;
- b. Na definição da sua organização, faseamento, alocação e gestão dos recursos, materiais e financeiros;
- c. Na contratação de equipamentos e de serviços, e respectiva verificação e controlo dos prazos e dos custos envolvidos;
- d. Nos contactos com as demais entidades externas envolvidas (municípios, entidades do movimento associativo desportivo etc.) e o replaneamento da operação, se necessário;
- e. Inclui também o apoio técnico no desenvolvimento das especificações técnicas dos cadernos de encargos das demais fases do projeto da CDN/SNID: hospedagem do sistema, Back-office permanente, aquisição de hardware, auditoria e fiscalização do sistema, equipa de sensibilização no terreno, eventual formação de quadros das autarquias e das federações desportivas e divulgação externa;
- f. Na definição da metodologia de trabalho a adotar para a divulgação e sensibilização sobre o projeto CDN/SNID.

¹¹⁸De acordo com o n.º 20 deste artigo, estão isentas de IVA as transmissões de bens e as prestações de serviços efetuadas por entidades cujas atividades habituais se encontram isentas nos termos, designadamente, do n.º 14 do mesmo preceito (prestações de serviços efetuadas por organismos sem finalidade lucrativa, relativas a congressos, colóquios, conferências, seminários, cursos e manifestações análogas de natureza científica, cultural, educativa ou técnica), aquando de manifestações ocasionais destinadas à angariação de fundos em seu proveito exclusivo, desde que esta isenção não provoque distorções de concorrência.



Quadro 14 - Pagamentos do IPDJ ao IT (Implementação da CND/SNID)

(em euros)

Fatura do IT		Montante	Data do pagamento efetuado pelo IPDJ
N.º	Data de emissão		
FC 14/000039	31/10/2014	5 074,53	22-12-2014
FC 14/000042	01/12/2014	5 074,53	13-03-2015
FC 14/000044	24/12/2014	5 074,53	12-05-2015
FC 15/000002	31/01/2015	5 074,53	
FC 15/000003	04/03/2015	5 074,53	
FC 15/000004	31/03/2015	5 074,53	
FC 15/000005	30/04/2015	5 074,53	06-08-2015
FC 15/000009	29/05/2015	5 074,53	18-09-2015
FC 15/000010	30/06/2015	5 074,53	
FC 15/000011	31/07/2015	5 074,53	
FC 15/000012	31/08/2015	5 074,53	23-10-2015
FC 15/000014	25/09/2015	5 074,53	
Total		60 894,36	

Fonte: Faturas do IT e autorizações de pagamento do IPDJ

Encontra-se efetuada a totalidade dos pagamentos previstos no contrato.

Entre novembro de 2014 e setembro de 2015 o IT apresentou relatórios mensais nos quais indicou as suas iniciativas e os trabalhos desenvolvidos no âmbito da prestação de serviços em apreço. Foi com base nesses relatórios que os pagamentos foram sendo realizados pelo IPDJ.

Os referidos relatórios do IT indicam, entre outros, os seguintes trabalhos:

- ◆ Conceção e *design* de soluções informáticas;
- ◆ Assessoria no processo de concurso para a contratação de serviços de *software* informático para o sistema SNID;
- ◆ Reuniões com diversas entidades, destacando-se as reuniões com o IPDJ e a empresa de *software* selecionada para reapreciação e clarificação de aspetos do desenho do sistema informático, bem como para desenvolvimento de *software*;
- ◆ Solicitação de elementos a diversas entidades selecionadas no âmbito da preparação de conteúdos a integrar o sistema;
- ◆ Apoio à Escola Superior de Desporto de Rio Maior (ESDRM), integrada no Instituto Politécnico de Santarém, no desenvolvimento dos trabalhos do programa “Formar e Sensibilizar para o Serviço Nacional de Informação Desportiva” (de divulgação e sensibilização sobre o SNID);
- ◆ Ponto de situação da implementação da CDN/SNID.

A Comissão Diretiva prevista no protocolo celebrado em 4 de fevereiro de 2014, entre o IPDJ e a IT, não foi nomeada. A conceção, implementação e gestão dos contratos de aquisição de bens e de prestação de serviços no âmbito do SNID foi assumida por uma equipa de trabalho integrando técnicos do IPDJ e o Presidente do IT. Até 15 de abril de 2015 o projeto foi acompanhado pelo Presidente do IPDJ e após essa data por um Vogal do Conselho Diretivo desse Instituto.

No âmbito do protocolo e do contrato celebrados, o IT elaborou a arquitetura da base de dados, a qual foi validada pelo IPDJ e aprovada pela tutela setorial.

Quanto à fase de desenvolvimento em que se encontra o *software* do SNID, segundo o IPDJ, a fase de testes estava concluída e a empresa de auditoria informática contratada tinha entregue o “Relatório Validação de Âmbito Portal do SNID/CDN – IPDJ”, indicando encontrarem-se reunidos todos os requisitos de funcionalidade do portal.

O relatório final relativo à implementação do SNID e à operação comparticipada pelo FEDER no âmbito do SAMA – Sistema de Incentivos à Modernização Administrativa do “COMPETE” foi remetido em novembro de 2015¹¹⁹.

O protocolo celebrado entre o IT e o IPDJ já não vigora e o contrato já se extinguiu. A 10 de setembro de 2015 foi celebrado um contrato-programa de desenvolvimento desportivo entre o IPDJ e o Instituto Politécnico de Santarém - Escola Superior de Desporto de Rio Maior, denominado “*Formar e Sensibilizar para o Serviço Nacional de Informação Desportiva*”. Foram realizadas 5 sessões de sensibilização de nível regional e foram produzidos e impressos diversos meios de divulgação.

b) Rede de Fomento de Negócios

Em 13 de agosto de 2013 foi celebrado um protocolo entre o IPDJ e o IT¹²⁰, com o objeto de constituição de parceria visando administrar, gerir e promover a Rede de Fomento de Negócios (RFN), no âmbito da medida Rede de Perceção e Gestão de Negócios (RPGN)¹²¹, do programa Impulso Jovem. A RFN visa identificar oportunidades de negócio e desenvolver sinergias potenciadoras à sua implementação, bem como a divulgação das ações promovidas no âmbito da RPGN e a criação de uma plataforma eletrónica agregadora de informação (cfr. cláusulas 1^a e 2^a).

De entre as responsabilidades assumidas pelo IPDJ constavam: Gerir a atividade da Rede, através da Direção Executiva designada por si, e conceber e produzir uma plataforma informática¹²² para operacionalizar a RFN.

Quanto ao IT, destacavam-se entre as suas obrigações (cfr. 6^a cláusula):

- ◆ Assegurar a gestão da plataforma informática e garantir a participação de uma entidade do ensino superior na gestão e operacionalização da plataforma informática;
- ◆ Promover e apoiar a atividade da RFN em todo o território nacional;
- ◆ Designar o Vice-Presidente do Conselho Consultivo da Rede (sendo a presidência assegurada pelo IPDJ);
- ◆ Prestar apoio técnico e participar em júris regionais e nacionais que viessem a ser constituídos no âmbito da atividade da RFN;

¹¹⁹Conforme informação recolhida junto do IPDJ encontrava-se prevista uma sessão de verificação da conformidade do SNID em 2 de fevereiro de 2016.

¹²⁰A vigência do protocolo era de um ano, a contar da data da sua assinatura, podendo ser sucessivamente renovado por iguais períodos, por vontade expressa das duas partes (cfr. cláusula 13.^a).

¹²¹Regulamentada pela Portaria n.º 427/2012, de 31 de dezembro.

¹²²A plataforma informática é propriedade do IPDJ, incluindo o *hardware* e *software*.



Em contrapartida, o IPDJ podia conceder apoio financeiro ou material, mediante proposta submetida à aprovação do membro do Governo que tutela a área do desporto e da juventude (cfr. 8^a cláusula).

No seguimento do protocolo celebrado o IPDJ deu início a uma proposta de apoio ao IT¹²³. Contudo, posteriormente, o IPDJ veio a considerar que, face ao objeto do protocolo e às obrigações do IT nele previstas, não se encontravam reunidos os requisitos formais para dar resposta às necessidades da RFN, pelo que o procedimento de parceria foi cancelado. Não teve seguimento a proposta de apoio ao IT e este não participou na execução do projeto. Entre outros, os motivos foram os seguintes:

- ◆ Apesar de o protocolo ter sido celebrado não foram constituídos os órgãos previstos, a Direção Executiva e o Conselho Consultivo;
- ◆ “O modelo de RFN contemplado no protocolo não previa a constituição de uma entidade com personalidade jurídica, o que inviabilizaria concretizar qualquer tipo de procedimento aquisitivo como entidade adjudicatária”;
- ◆ Nos termos do protocolo a conceção da plataforma eletrónica não constituía uma obrigação do IT.

Posteriormente, a RFN veio a ser dinamizada pelo IPDJ, sem encargos adicionais, através da coordenação das direções regionais do Instituto, integrando entidades privadas e públicas, como associações empresariais, empresas e estabelecimentos de ensino superior, nomeadamente o Instituto Politécnico de Portalegre.

c) Contrato-Programa de Desenvolvimento Desportivo – Apoio à Atividade Desportiva, “Desporto e o Mar 2014”

Em 28 de agosto de 2014, o IPDJ e o IT celebraram um contrato-programa de desenvolvimento desportivo (n.º CP/196/DD/2014), publicado no DR n.º 171/2014, 2.ª série, de 5 de setembro de 2014, onde o Instituto se vinculou a conceder uma participação financeira ao IT, para este proceder à organização do “Programa de Desenvolvimento Desportivo – 2014”¹²⁴, tendo como período de execução 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2014¹²⁵, retroagindo a produção de efeitos à data de início da execução do programa¹²⁶.

De acordo com o artigo 7.º da Lei n.º 5/2007, incumbe à Administração Pública na área do desporto apoiar e desenvolver a prática desportiva regular e de alto rendimento, através da disponibilização de meios técnicos, humanos e financeiros, incentivar as atividades de formação dos agentes desportivos e exercer funções de fiscalização.

Podem beneficiar de apoios ou participações financeiras por parte do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais as associações desportivas, bem como os eventos desportivos de

¹²³Inf_SC_DvP_0103/2014 - Instituto do Território

¹²⁴Conforme proposta do IT ao IPDJ. Este contrato-programa foi publicado nos termos do Decreto-Lei n.º 273/2009, de 1 de outubro.

¹²⁵O contrato-programa foi celebrado nos termos dos artigos 7.º, 46.º e 47.º da Lei n.º 5/2007, de 16 de janeiro (Lei de Bases da Atividade Física e do Desporto), e do Decreto-lei n.º 273/2009, em conjugação com o disposto nos artigos 4.º e 20.º do Decreto-lei n.º 98/2011, de 21 de setembro (lei orgânica do IPDJ).

¹²⁶Cfr., também, cláusula 10.ª do contrato.

interesse público como tal reconhecidos por despacho do membro do Governo responsável pela área do desporto (cfr. artigo 46.º, n.º 1, do referido diploma legal e artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 273/2009).

Os apoios ou participações financeiras atribuídos são titulados por contratos-programa de desenvolvimento desportivo, que podem ser outorgados para vigorarem por mais de um ano económico, publicitados nas páginas eletrónicas das entidades concedentes (cfr. artigos 7.º, 13.º e 18.º do Decreto-Lei n.º 273/2009).

O Decreto-Lei n.º 273/2009, no artigo 3.º, n.º 1, alíneas a) a e), tipifica as entidades que podem beneficiar de apoios, aí não se integrando, face ao seu objeto social, o IT (cfr. artigo 2.º dos Estatutos)¹²⁷. O n.º 3 do preceito em análise prevê que por despacho do membro do Governo responsável pela área do desporto podem ser concedidos apoios a outras pessoas singulares ou coletivas, desde que se destinem, direta ou indiretamente, ao apoio de atividades desportivas.

Conforme dispõe o preceito atrás referido, a despesa foi autorizada e a minuta do contrato-programa foi homologada pelo Secretário de Estado do Desporto e da Juventude, em 3 de setembro de 2014.

No programa de desenvolvimento desportivo de 2014 o IT, de um modo geral, identificou os elementos que o mesmo devia conter, de acordo com o artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 273/2009:

- ◆ As modalidades abrangidas
- ◆ As atividades
 - ◇ Reuniões¹²⁸
 - ◇ Conferências
 - ◇ I congresso de atividades náuticas para pessoas com deficiência - fevereiro de 2014
 - ◇ Preparação do II congresso da atividade náutica inclusiva - março de 2015
- ◆ Outras atividades/projetos, onde se inseria, nomeadamente, o inquérito nacional sobre as condições existentes para a prática de atividades náuticas e aquáticas por pessoas com deficiência, e a criação de uma dinâmica de melhoramentos físicos em instalações e docas de recreio tendo em vista a inclusão nas atividades náuticas e aquáticas de recreio através da criação de um conjunto de Selos de Inclusão¹²⁹.
- ◆ Necessidades de financiamento público com os respetivos cronogramas:

¹²⁷ 1 - Podem beneficiar da concessão de apoios:

- a) O Comité Olímpico de Portugal e o Comité Paralímpico de Portugal;
- b) A Confederação do Desporto de Portugal;
- c) As federações desportivas;
- d) As associações ou confederações de praticantes, de treinadores e de árbitros, bem como os clubes desportivos;
- e) As sociedades desportivas, nos termos previstos no presente decreto-lei.

¹²⁸ Entre os associados da Agência Independente do Desporto e do Mar de acordo com a necessidade e a programação de trabalho existente e outras entidades: Administração do Porto de Lisboa; Docas Pesca; Direção-Geral de Política do Mar; Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE); Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos.

¹²⁹ O relatório final do contrato-programa indicava que o “O Selo de Inclusão será uma certificação destinada a praias, docas de recreio e em geral ao espaço público urbano e aos estabelecimentos litorâneos, designadamente em áreas portuárias desportivas e de recreio. Este Selo é de carácter progressivo ao longo de três níveis, de acordo com o nível de inclusão de cada espaço. Tal nível é avaliado com base em critérios definidos por técnicos do Instituto do Território para cada Selo”. Através de um Protocolo de Cooperação celebrado entre o IT e a Administração do Porto de Lisboa, a partir de maio de 2014, começaram a ser desenvolvidos os Selos para serem aplicados ao longo da área de jurisdição da APL.



Quadro 15 - Necessidades de financiamento público

Conferências	Despesa (€)	Apoio necessário
II Congresso de atividades náuticas para pessoas com deficiência	12 000	5 000
Preparação do III Congresso de atividades náuticas para pessoas com deficiência	15 000	7 000
Total	27 000	12 000

Outras atividades e projetos	Despesa (€)	Apoio necessário
Inquérito sobre as condições para a prática de atividades náuticas e aquáticas por pessoas com deficiência	5 000	2 500
Mapeamento informático das condições para a prática de atividades náuticas e aquáticas por pessoas com deficiência	10 000	500
Selos de inclusão	15 000	5 000
Total	30 000	8 000

Fonte: Programa de Desenvolvimento Desportivo 2014

Quadro 16 - Cronograma

Meses	Atividades regulares	Atividades pontuais
Janeiro 2014 a janeiro 2015	Reuniões gerais periódicas	
Fevereiro 2015		II Congresso de atividades náuticas para pessoas com deficiência
Abril 2015 a outubro 2015		Preparação do III Congresso de atividades náuticas para pessoas com deficiência
Julho 2014 a dezembro 2014		Movimento pela inclusão no desporto náutico
Agosto 2014 a dezembro 2014		Selos da inclusão

Fonte: Programa de Desenvolvimento Desportivo 2014

- ◆ Recursos - enquadramento técnico e humano
 - ◇ O Presidente da Agência;
 - ◇ Três técnicos para acompanhar os trabalhos diariamente e tratar de toda a parte administrativa;
 - ◇ Um designer;
 - ◇ Vários voluntários especialistas nas matérias em apreço, sendo alguns treinadores e outros doutorados na área desportiva.
- ◆ Objetivos/Resultados esperados
 - ◇ Aumento do número de pessoas a contactar com o mar, ou seja, de praticantes pontuais (com ou sem deficiência) em atividades físicas relacionadas com o mar e especificamente nos desportos praticados em meio marítimo;
 - ◇ Sensibilização do movimento associativo e do público em geral relativamente à temática da inclusão no desporto e melhoria prática e efetiva dos referenciais de treino em matéria de inclusão;

- ◇ Intensificação da atividade dos clubes desportivos;
- ◇ Levantamento das condições existentes no país para a prática de atividades náuticas e aquáticas, nomeadamente ao nível de infraestruturas, meios técnicos e humanos; seu mapeamento e divulgação pública, com aproveitamento pelos meios de difusão turística;
- ◇ Contribuição para a diminuição da concorrência de entidades não certificadas que desenvolvem clandestinamente atividades no ensino, prática e até de competição nas modalidades desportivas náuticas e aquáticas;
- ◇ Estreitamento das relações e do diálogo inter-federações e entre estas e as entidades reguladoras da sua atividade.

A comparticipação financeira a prestar pelo IPDJ ao IT contratualizada foi de € 10.000,00, dos quais € 7.000 seriam pagos trinta dias após a entrada em vigor do contrato e os restantes € 3.000 após o IT entregar, até 30 de novembro de 2014, o relatório final compilado relativo às atividades, sobre a execução técnica e financeira, acompanhado do balancete analítico relativo ao centro de resultados¹³⁰ (cfr. cláusulas 3.^a, 4.^a e 5.^a).

O IT evidenciou no mapa de execução financeira, integrante do *Relatório de Final de Actividades 2014* do Contrato-Programa de Desenvolvimento Desportivo - “Desporto e o Mar 2014”, € 10.000¹³¹ recebidos do IPDJ e € 9.997 de despesa aplicada em diversas rubricas, conforme quadro seguinte.

Quadro 17 - Comparticipação financeira do IPDJ - rubricas imputadas pelo IT

(em euros)

Rubrica	Valor total	Comparticipação do IPDJ	Execução Financeira
1. Recursos humanos - Técnico de Projetos (35%) e subsídio de refeição de Técnico de Projetos	1 123,68	1 123,68	1 123,73
2 Serviços de contabilidade – contabilidade para as atividades	1 230,00	1 230,00	1 230,00
3 Materiais, equipamentos e fornecimentos – consumíveis e materiais diversos	79,63	79,63	76,91
4. Deslocações, alimentação e estadas – alimentação para acompanhamento das atividades	60,05	60,05	60,05
5. Comunicação - correio	7,38	7,38	7,38
6. Atividades	17 499,36	7 499,36	7 499,36
6.1. II Congresso de atividades náuticas para pessoas com deficiência	3 400,00		
6.2. Preparação do III congresso de atividades náuticas para pessoas com deficiência	7 499,36	7 499,36	7 499,36
6.2.1 Consultora externa (envolvimento de zonas de baixa densidade)	5 000,00	5 000,00	5 000,00
6.2.2 Serviços de mapeamento dos territórios de baixa densidade	2 499,36	2 499,36	2 499,36
6.3. Inquérito sobre as condições para a prática de atividades náuticas e aquáticas por pessoa com deficiência	1 600,00		
6.4. Mapeamento informático das condições para a prática de atividades náuticas e aquáticas por pessoas com deficiência	500,00		
6.5. Selos de inclusão	4 500,00		
Total	20 000,00	10 000	9 997,43

Fonte: Relatório de final de atividades 2014 – Contrato-Programa de Desenvolvimento Desportivo (N.º CP/196/DD72014) “Desporto e o Mar 2014”.

A análise dos factos expostos permite efetuar as seguintes observações:

¹³⁰Não podendo nele imputar outros custos e proveitos que não fossem os da sua execução, permitindo assim, o acompanhamento e o controlo da aplicação das verbas confiadas exclusivamente para este propósito, cfr. alínea c) da cláusula 5.^a do contrato-programa.

¹³¹O pagamento/transferência bancária, por parte do IPDJ, foi efetuado na totalidade (€ 10.000), com “data movimento” de 6 de janeiro de 2015, e o recibo do IT, no montante de € 10.000, tem a data de 8 de janeiro de 2015.



- ◆ **Quanto à eficácia retroativa do contrato programa de desenvolvimento desportivo de 2014:** o artigo 287.º do CCP, nos n.ºs 2 e 3, dispõe: *“A plena eficácia do contrato depende da emissão dos actos de aprovação, de visto, ou de outros actos integrativos da eficácia exigidos por lei, quer em relação ao próprio contrato, quer ao tipo de acto administrativo que eventualmente substitua, no caso de se tratar de contrato com objecto passível de acto administrativo”*. *“As partes podem atribuir eficácia retroativa ao contrato quando exigências imperiosas de direito público o justifiquem (...)”*.

O referido preceito legal e o artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 273/2009 estão em linha com a regra geral em direito de que os atos e contratos devem dispor para o futuro, admitindo-se como exceção a sua retroatividade.

Sobre esta matéria o IPDJ referiu¹³² que um programa desportivo tem como primeiro interessado o promotor do mesmo, que os seus objetivos concorrem diretamente para o objeto da entidade e que a realização do programa desportivo é independente do apoio, sendo incumbência do IPDJ, que se reveste de interesse público, apoiar os programas desportivos na sua totalidade a fim de satisfazerem os seus principais objetivos, não condicionando a execução efetiva do programa à data de entrada em vigor do contrato-programa.

Apesar do referido, tendo em conta que em nenhum dos documentos subjacentes ao contrato programa celebrado, nem neste, são invocadas as exigências imperiosas de direito público que justificassem a produção de efeitos retroativos, estava esta proibida por lei, tendo sido violado o disposto no n.º 2 do artigo 287.º do CCP, não podendo ter sido comparticipadas pelo IPDJ despesas com a realização do contrato-programa anteriores a 5 de setembro de 2014.

No exercício do contraditório, os responsáveis do IPDJ não se pronunciaram sobre esta observação.

- ◆ **No que respeita à justificação das despesas relativas às atividades programadas verifica-se no Relatório de Final de Atividades 2014 do IT:**

- ◇ A inexistência de correspondência entre as atividades com necessidades de financiamento público e os documentos justificativos apresentados, não sendo possível efetuar a respetiva imputação ou determinar os critérios para tal, com exceção dos custos com a aquisição de serviços de uma consultora externa no âmbito do levantamento e mapeamento de espaços acessíveis e adaptados para a prática de atividades náuticas e aquáticas por pessoas com deficiência no interior do país, em zonas de baixa densidade, no montante de € 5.000.

Com efeito, no que respeita aos recursos humanos refere-se a seguinte imputação: 1 Técnico de Projetos a (35%), com um n.º total de 4 horas/dias/meses, com um valor unitário de € 249,55, o que perfaz € 998,19; 1 subsídio de refeição, com um n.º total de 4 horas/dias/meses 4, com um valor unitário de € 31,37, atingindo o montante de € 125,48. São juntos, no entanto, quatro recibos de vencimento, com identificação da Categoria de *PLAN INF 1*, respeitantes aos meses de julho a outubro de 2014, nos quais os valores unitários hora do vencimento e do subsídio de refeição são, respetivamente, de € 25,01733 e de € 4,27000. Ora, para além de se verificar que a vigência do contrato programa só se dá a partir de 5 de setembro de 2014 e, conseqüentemente, os recibos de julho e agosto não podem servir de justificativos às despesas correspondentes às atividades objeto de apoio, observa-se que de nenhum deles é possível extrair a imputação dos valores a que faz

¹³² Em 12 de novembro de 2016.

referência o *Relatório de Final de Atividades 2014* apresentado pelo IT, a que acresce o facto de não ser possível identificar as atividades com as quais os recibos estão relacionados.

Ao atrás referido acresce ainda o facto de que o contrato a que os recibos de vencimento se reportam foi objeto de apoios pelo IEFP no âmbito do reembolso da TSU (100%), e Estímulo 2013 (60% da retribuição base mensal paga ao trabalhador), no período entre julho de 2014 e janeiro de 2016 (cfr. ponto 3.4.2.2).

Foi imputada despesa para os serviços de contabilidade - contabilidade para as atividades¹³³, correspondente a recibos de prestação de serviços dos meses de janeiro a outubro de 2014, no montante de € 123 por mês. Tendo em conta a data de entrada em vigor do contrato, oito desses recibos não são suscetíveis de justificar despesa. Aliás, não é objetivamente possível a existência de um centro de custos de execução de um contrato programa desportivo anterior à celebração do mesmo. Também os serviços de contabilidade não eram uma atividade objeto de apoio financeiro.

Quanto aos consumíveis e materiais diversos, só uma fatura de 13 de outubro de 2014, de € 3,79, era suscetível de ser aceite.

Relativamente à alimentação para acompanhamento das atividades, apenas a fatura de 13 de outubro de 2014, de € 53,40, era passível de ser aceite.

No que respeita à preparação do III congresso de atividades náuticas para pessoas com deficiência, o recibo dos serviços de mapeamento dos territórios de baixa densidade, no valor de € 2.499,36, tem data de 12 de maio de 2014, pelo que cai fora do período de vigência do contrato. Salienta-se também que, como se refere na análise ao contrato programa de desenvolvimento desportivo de 2015, este congresso não chegou a ser realizado nesse ano.

Também sobre estas observações, os responsáveis do IPDJ, nas suas respostas, nada referem.

Acresce ao exposto ainda o seguinte:

De acordo com a cláusula 5.^a do contrato-programa de desenvolvimento desportivo (n.º CP/196/DD/2014), o IT devia “realizar o programa desportivo (...) nos termos constantes da proposta apresentada ao IPDJ, I.P., e de forma a atingir os objetivos nele expressos.”

Também de acordo com o disposto no artigo 19.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 273/2009, ao IPDJ competia fiscalizar a execução do contrato, “podendo realizar (...) inspeções, inquéritos e sindicâncias, ou determinar a realização de uma auditoria por entidade externa.”

Pelos elementos facultados pelo IPDJ não existem evidências de que o Instituto tivesse acompanhado e controlado a execução do contrato através de qualquer meio referido no citado artigo 19.º, nem de que o programa desportivo tivesse sido realizado de forma a atingir os objetivos nele expressos.

¹³³Era obrigação do beneficiário a criação de um centro de resultados próprio e exclusivo para a execução do projeto objeto do contrato programa.



d) Contrato-Programa de Desenvolvimento Desportivo – Apoio à Atividade Desportiva, “Desporto e o Mar 2015”

Em 18 de setembro de 2015, o IPDJ e o IT celebraram novo contrato-programa de desenvolvimento desportivo (n.º CP/164/DD/2015)¹³⁴, publicado no DR, n.º 189, de 28 de setembro de 2015, onde o Instituto se vinculou a conceder uma comparticipação financeira ao IT, no montante de € 10.000 (igual à do contrato de 2014), para este proceder à organização do “programa desportivo de 2015”, terminando a execução do contrato em 31 de dezembro de 2015.

Nos termos da cláusula 10.º do contrato, o apoio abrangia a totalidade do programa desportivo, por “*motivos de interesse público para o Estado*”.

A despesa foi autorizada e a minuta do contrato-programa foi homologada pelo Secretário de Estado do Desporto e da Juventude, em 26 de junho de 2015.

A comparticipação do IPDJ foi disponibilizada nos seguintes termos: € 7.000 até 30 dias após a entrada em vigor do contrato e € 3.000 em 2015, após a entrega, até 30 de novembro de 2015, do relatório final compilado sobre a execução técnica e financeira, acompanhado do balancete analítico do centro de resultados, antes do respetivo apuramento (cfr. cláusula 4.ª do contrato). Os pagamentos foram autorizados, respetivamente, em 6 de novembro e em 30 de dezembro de 2015, pelo Presidente do Conselho Diretivo do IPDJ, tendo o segundo sido no valor de € 2.984,17, conforme consta dos respetivos pedidos de pagamento.

Nos quadros seguintes encontram-se refletidas as necessidades de financiamento público e o respetivo cronograma:

Quadro 18 - Necessidades de financiamento público

Conferências	Despesa (€)	Apoio necessário
II Congresso de atividades náuticas para pessoas com deficiência	15 000	4 000
Preparação do III Congresso de atividades náuticas para pessoas com deficiência	12 000	2.500
Total	27 000	6 500

Outras atividades e projetos	Despesa (€)	Apoio necessário
Painel científico	12 000	5 500
Implementação dos selos de inclusão	15 000	8 000
Total	27 000	13 500

Fonte: Programa de Desenvolvimento Desportivo 2015

¹³⁴O qual não se encontra contemplado no ponto 3.1.4 - *Financiamento público e rendimentos do IT*, dado que os documentos contabilísticos de 2015 do IT não foram objeto de análise. Este contrato foi analisado pelo facto de estar em causa o mesmo programa de desenvolvimento desportivo em 2014 e 2015, podendo nestes casos ser celebrados contratos plurianuais de acordo com o regime legal.

Quadro 19 - Cronograma

Meses	Atividades regulares	Atividades pontuais
Janeiro 2015 a janeiro 2016	Reuniões gerais periódicas	
Abril 2015		II Congresso de atividades náuticas para pessoas com deficiência
Abril 2015 a janeiro 2016		Preparação do III Congresso de atividades náuticas para pessoas com deficiência
Janeiro 2015 a julho 2015		Painel científico
Janeiro 2015 a janeiro 2016		Implementação dos selos de inclusão

Fonte: Programa de Desenvolvimento Desportivo 2015

O programa de desenvolvimento desportivo de 2015 do IT é praticamente igual ao de 2014, tendo apenas uma variação no que respeita às necessidades de financiamento público, contemplando neste ano o “Painel Científico” e mencionando a mais os seguintes recursos do IT: um engenheiro de sistemas, para o apoio informático; a comissão de vistoria do selo e o suporte de um gabinete de contabilidade em *outsourcing*.

Assim, comparando as necessidades de financiamento dos dois contratos-programa verifica-se que o apoio concedido pelo IPDJ foi dirigido, com exceção do Painel Científico, às mesmas atividades. Com efeito, tendo em conta os cronogramas indicados nos respetivos programas desportivos verifica-se:

- ◆ Em 2014 previa-se a realização do II congresso de atividades náuticas para pessoas com deficiência em fevereiro de 2015¹³⁵. Em 2015 previu-se a realização do mesmo congresso, em abril desse ano;
- ◆ Em 2014 previa-se a preparação do III congresso de atividades náuticas para pessoas com deficiência entre abril de 2015 e outubro de 2015. Em 2015, esta atividade passou a ser prevista entre abril desse ano e janeiro de 2016;
- ◆ Em 2014, previa-se a criação de um conjunto de Selos de Inclusão entre agosto e dezembro. Em 2015, a aplicação dos Selos de Inclusão foi prevista entre janeiro de 2015 e janeiro de 2016.

No que respeita à execução técnica e financeira do contrato programa de 2015, do Relatório do Programa Desportivo – 2015, de 30 de novembro, elaborado pelo IT, extrai-se:

- ◆ Foram realizadas 9 reuniões do grupo de trabalho da AIDEM;
- ◆ **II e III Congresso de Atividades Náuticas para pessoas com Deficiência** – ações para as quais foi solicitado financiamento público mas que não foram executadas em 2015.

No Relatório em análise é referido: “*Falhou designadamente a vertente de patrocínios, já que se considera fundamental não fazer depender este evento apenas de fundos públicos e do IPDJ, sob pena de a breve prazo ele não poder continuar a existir, porque essa lógica de financiamento implica também um co-financiamento do IT que este, só por si, não consegue custear.*”

¹³⁵Tendo em conta o quadro com a calendarização apresentado no programa de desenvolvimento desportivo de 2014, embora no texto, em contradição com o referido, se diga que a preparação deste congresso seria em março de 2015.



Apesar do mencionado nos programas de desenvolvimento desportivo apresentados ao IPDJ, o exposto permite concluir que o IT não tinha qualquer autonomia financeira para executar os mesmos.

◆ Relativamente ao **Painel Científico**, menciona-se no Relatório:

“O painel será uma base de dados resultante de vários inquéritos focados para o conhecimento da área costeira portuguesa e das atividades marítimas, desportivas e outras.

Assim sendo, foi elaborado um inquérito por um Professor Doutor da AIDEM/IT, que permitirá fazer o levantamento das infraestruturas inclusivas na costa portuguesa. A Escola de Desporto de Rio Maior prosseguirá agora o programa com o levantamento a efetuar por alunos seus, em toda a costa portuguesa, com orientação (...)” de uma Professora Doutora.

Do exposto observa-se que o Painel Científico é mais uma ação com necessidades de financiamento público não executada em 2015, sendo de realçar que, de acordo com o IT, o desenvolvimento da fase do programa relativa ao levantamento das infraestruturas inclusivas na costa portuguesa seria efetuado por alunos da Escola Superior de Desporto de Rio Maior, unidade orgânica do Instituto Politécnico de Santarém. Os factos referidos permitem ainda concluir que o IT solicita financiamento público de atividades incluídas no programa de desenvolvimento desportivo repassando estas a alunos de entidades públicas / ou a estas, sem evidência de custos do IT com a sua realização.

◆ Selo de Inclusão - foram executados os seguintes trabalhos:

- ◆ Regulamento do Selo;
- ◆ Correção da imagem;
- ◆ Correção de critérios;
- ◆ Emitido um Selo “teste” em vinil e contra-colado em acrílico;
- ◆ Realizado o certificado a oferecer aos estabelecimentos;
- ◆ Estabelecimento de parametrização dos custos para efeitos de estabelecimento do orçamento de cada análise.

O referido evidencia que a implementação dos Selos de Inclusão é mais uma atividade do programa desportivo de 2015, com solicitação de financiamento público, não executada.

◆ Relativamente à realização dos seis objetivos definidos, apenas é dada informação de quatro, destes apenas o “*estreitamento das relações e do diálogo inter-federações e entre estas e as entidades reguladoras da sua atividade*” foi considerado executado, encontrando-se os outros em execução.

Do exposto conclui-se que também o contrato-programa de desenvolvimento desportivo de 2015 não foi realizado de forma a atingir os objetivos definidos, não tendo o IPDJ acompanhado e controlado a execução do contrato como legalmente lhe incumbia, não tendo procedido à validação da informação apresentada pelo IT, salientando-se que nem sequer foi facultada evidência da apresentação pelo IT dos documentos comprovativos dos custos imputáveis às atividades com necessidades de financiamento público, bem como não foi o relatório apresentado acompanhado do balancete analítico do centro de resultados, antes do respetivo apuramento¹³⁶.

¹³⁶Com efeito, apesar de solicitados todos os respetivos documentos ao IPDJ, não foram os mesmos facultados. No Relatório do Programa Desportivo – 2015 são referenciados como documentos comprovativos associados o

Sobre a matéria do controlo do contrato-programa o IPDJ referiu, também neste caso, a participação presencial nas reuniões periódicas da AIDEM¹³⁷, tendo junto cinco ordens de trabalhos desta Agência do IT, onde consta como um dos pontos o II congresso de atividades náuticas para pessoas com deficiência.

Sobre o referido pelo IPDJ observa-se que as ordens de trabalho da AIDEM não permitem evidenciar qualquer controlo do contrato-programa por parte do Instituto. Questiona-se, aliás, como é possível que com a participação do IPDJ nesta Agência, que executa o programa, o contrato em questão não tenha sido cumprido, como evidenciam os factos atrás expostos.

Dos factos anteriormente expostos verifica-se o incumprimento culposo dos contratos pelo IT, devendo, assim, o IPDJ exercer o direito de reaver todas as quantias pagas ao beneficiário dada a impossibilidade de realização dos fins essenciais dos programas, nos termos do artigo 29.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 273/2009.

As situações referidas consubstanciam também a violação de normas de autorização de pagamento de despesas públicas por parte de responsáveis do IPDJ, cfr. artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho. Ora, considerando que na Informação SC_DD_0367/2015, de 28 de dezembro de 2015, na qual se propôs o pagamento da despesa de € 3.000, corrigido para € 2.984,17 na Informação SC_DD_0369/2015, de 30 de dezembro de 2015, referindo-se na primeira que “a entidade entregou o relatório das atividades desenvolvidas acompanhado dos restantes documentos previstos no contrato-programa, os quais foram validados pelos serviços”, constando já da segunda a referência ao “balancete analítico previsto no contrato-programa” e à descabimentação da “verba de € 15,83 não executada”, e que no relatório em questão, que foi facultado na auditoria, não foi observada a existência dos documentos comprovativos do cumprimento do contrato-programa de 2015, indiciam os factos a atuação dolosa de um membro do órgão de gestão, bem como do técnico superior que subscreveu a informação e dos responsáveis que nela proferiram despachos de concordância.

As ilegalidades verificadas são suscetíveis de originar responsabilidade financeira reintegratória para os atrás referidos responsáveis quanto ao pagamento efetuado após a entrega, em 30 de novembro de 2015, do relatório do programa desportivo sobre a execução técnica e financeira, por terem causado dano para o erário público no montante de € 2.984,17, de acordo com o disposto no n.º 4 do artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 273/2009 e o previsto no artigo 59.º, n.º 1 e 4 da Lei n.º 98/97, alterada e republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, bem como responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), do diploma legal citado.

Relativamente aos montantes envolvidos no contrato-programa de 2014 e ao adiantamento de € 7.000 respeitantes ao contrato-programa de 2015, observa-se que apesar do eventual dano para o Estado, não é suscetível de se imputar responsabilidade financeira aos eventuais responsáveis, uma vez que estes, face ao disposto no n.º 4 do artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 273/2009, só responderiam pessoalmente pelo reembolso das quantias aplicadas a fins diversos dos fixados nos contratos-programa se fosse possível provar ter havido da sua parte atuação dolosa ou fraudulenta, o que não resulta evidente dos factos analisados na auditoria.

No entanto, o referido não invalida que o IPDJ diligencie pela recuperação dos montantes pagos ao IT no âmbito dos contratos de desenvolvimento desportivo.

“Protocolo a celebrar com a ES de Desporto de Rio Maior para início do Painel Científico”, o “Logótipo, lista de oradores e vídeo para promover congresso” e “Fotografia de Selo (teste) impresso em vinil”. Estes documentos não constam no referido relatório que foi remetido pelo IPDJ no âmbito da auditoria.

No que respeita ao balancete de centro de custos, este foi emitido com data de 29 de dezembro de 2015.

¹³⁷Por mensagem eletrónica.



Nas suas alegações (idênticas às dos demais responsáveis), no âmbito do contraditório, o Presidente do Conselho Diretivo do IPDJ referiu:

No que respeita ao contrato-programa de desenvolvimento desportivo n.º CP/164/DD/2015, tendo em conta que o contrato tem por objeto a concessão de uma comparticipação financeira para a execução do programa desportivo 2015 que o IT apresentou ao IPDJ e se propôs levar a efeito, *“Daqui resulta, com mediana clareza, que o objeto do contrato programa sub judice é a execução de um determinado programa desportivo no seu todo, o qual foi financiado para a concretização, global, dos seus objetivos, isto vale por dizer que, ao contrário do vertido no Relato, o financiamento não está indexado a uma determinada atividade mas sim à concretização do objetivo global do programa desportivo.*

O alegado não põe em causa o atrás referido. Com efeito, nos termos do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 273/2009, os programas de desenvolvimento desportivo devem conter, designadamente, a descrição e caracterização específica das atividades a realizar, a quantificação dos resultados esperados com a execução do programa, a previsão de custos e das necessidades de financiamento público, com os respetivos cronogramas ou escalonamentos, o calendário e o prazo global de execução do programa de desenvolvimento desportivo.

Assim, o cumprimento de um programa de desenvolvimento desportivo só pode ser aferido através da análise da concretização das atividades objeto de financiamento público, não podendo existir um financiamento genérico.

Não se compreende, por isso, como é que o IPDJ pode afirmar que *“o financiamento não está indexado a uma determinada atividade”*.

Acresce que os resultados esperados deveriam ser devidamente quantificados, de modo a poder ser avaliado o seu grau de concretização.

Sobre a observação de auditoria de que o programa de desenvolvimento desportivo de 2015 do IT é praticamente igual ao de 2014, os responsáveis do IPDJ alegam que *“ (...) tal não corresponde à verdade porquanto, de uma análise cuidada de ambos os programas desportivos verificamos que muitas das atividades desenvolvidas em 2014 não se esgotaram nesse mesmo ano, uma vez que era de interesse público enraizar as mudanças de hábitos nestas matérias, dedicadas ao mar - especialmente a prática de atividades desportivas náuticas por pessoa de mobilidade reduzida - e só com a continuação dos eventos e atividades desportivas, já realizadas em 2014, se poderia continuar a cumprir esse desiderato”*.

A resposta não contraria o observado sobre a similitude dos programas de desenvolvimento desportivo de 2014 e 2015, não se entendendo, face ao alegado, por que não foi celebrado um contrato-programa plurianual.

Os responsáveis do IPDJ, nas suas respostas, elencam um conjunto de *“atividades adicionais que foram desenvolvidas em 2015 e que concorrem para os objetivos/resultados esperados - objetivos do Programa Desenvolvimento Desportivo para 2015”*. A saber:

- ◆ Projeto de Sistemas de Alerta Marítimo – desenvolvido, segundo o IPDJ, em parceria com os agentes náuticos (Federações, Estabelecimentos de Ensino, Marinha, Instituto de Socorros a Náufragos e Direção Geral de Política do Mar) e que contribuiu para os objetivos do Programa de Desenvolvimento Desportivo.

Ora, podendo nesta parte das alegações admitir-se em abstrato a contribuição destas atividades para os objetivos do Programa de Desenvolvimento Desportivo, importa referir o seguinte:

- ◇ Com vista a comprovar o alegado, o Presidente do IPDJ juntou 2 documentos, com a correspondência seguinte: Doc. n.º 1, “*Memorando Sistema de Alerta Marítimo*”, datado de 19 de fevereiro de 2015, com o timbre da Federação Portuguesa de Vela, com identificação do seu Presidente, mas não assinado, visando a criação de um Sistema de Alerta Marítimo; Doc. n.º 2, intitulado “*Projeto: Sistema de Alerta Marítimo (SAM)*”, enunciando os objetivos, os requisitos, a avaliação do desempenho e o *background* e massa crítica para o desenvolvimento do sistema, também não assinado, embora se encontre identificado o seu autor e esteja datado de 15 de fevereiro de 2015.

Conforme resulta do exposto, os factos alegados não são suscetíveis de ser comprovados pelos documentos juntos.

Com efeito, sem relevar a questão de os documentos não se encontrarem assinados, a atividade em causa não se encontra descrita e especificamente caracterizada no Programa de Desenvolvimento Desportivo em análise, conforme impõe a alínea a) do n.º 1 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 273/2009, bem como não se encontra qualquer indicador de resultado que estabeleça a sua clara ligação/quantificação para os resultados esperados com a execução do Programa, de acordo com o previsto na alínea c) do citado preceito legal. Por último, mas não menos despidendo, não existe qualquer evidência de que esta atividade tenha sido desenvolvida no âmbito do Contrato de Desenvolvimento Desportivo em apreço, a não ser que por mero raciocínio abstrato se estabeleça essa ligação pelo facto de a Federação Portuguesa de Vela ser associada do IT.

- ◆ Relativamente às sessões de esclarecimento, em Lisboa e Silves, os docs. 3 e 4 juntos com as alegações são apenas cópias dos respetivos programas com a enunciação de intervenções sobre o tema “Taxas e Serviços Relacionados com as Actividades Marítimas Desportivas”, identificando o local, a data e a hora da realização da sessão e os organizadores: AIDEM, Federações Náuticas Desportivas, IPDJ, IT e Marinha Portuguesa. Sobre estas atividades observa-se o mesmo que em relação ao Projeto de Sistemas de Alerta Marítimo, remetendo-se para o referido no ponto anterior.
- ◆ Quanto ao Painel Científico, nas alegações é referido que “*importa clarificar que o “Painel Científico” se trata de uma representação de dados - é um diagnóstico sobre as condições existentes no país para a prática de atividades náuticas e aquáticas, nomeadamente ao nível de infraestruturas, meios técnicos e humanos; seu mapeamento e divulgação pública, com aproveitamento pelos meios de difusão turística - e foi totalmente executada conforme aliás demonstra o rigoroso questionário elaborado, com o objetivo de caracterizar a oferta de atividades desportivas inclusivas na costa portuguesa que ora se junta como Documento n.º 5 e 6, para os devidos e legais efeitos*”. Ora, em primeiro lugar salienta-se que os documentos 5 e 6 juntos no contraditório não comprovam a data em que o questionário foi concluído. Mas, para além disso, conforme consta da candidatura do IT ao financiamento do Programa de Desenvolvimento Desportivo, o painel “*(...) será constituído para áreas costeiras portuguesas e para as atividades marítimas e litorâneas. A criação deste painel requer um vasto conjunto de inquéritos online e um conjunto a determinar de entrevistas presenciais. Por sua vez será feito o tratamento estatístico. O primeiro inquérito que pretendemos efetuar destina-se a avaliar o modo e o tempo de ocupação das praias portuguesas na contemporaneidade¹³⁸, dado haver perceção empírica de mudanças de hábitos muito significativas (...)*”.

Conforme resulta evidente do exposto, o Painel Científico não consubstanciou uma atividade executada no ano de 2015.

¹³⁸O questionário junto pelo Presidente do IPDJ, pretende “(...) recolher a perspetiva dos promotores de atividades e obter informação sobre as condições de acesso à prática desportiva (...) com o intuito de conhecer a oferta de atividades, objetivos e caracterizar os espaços físicos naturais e artificiais de suporte, o que é distinto do alegado no contraditório.



Vem ainda o Presidente do IPDJ alegar:

Além do supra mencionado, foram desenvolvidas também outras atividades, como a discussão da Conta Satélite do Desporto (...)

Acresce que foram desenvolvidas inúmeras atividades com a finalidade de se delinear uma estratégia portuguesa para os "Jogos de Praia" (...)

Também referir a participação da AIDEM e seus associados nos eventos Blue Week e Volvo Ocean Race (...)

Adicionalmente foram realizadas atividades com vista à realização do II Congresso de Atividades Náuticas para pessoas com deficiência "Todos juntos no mesmo Mar", as quais importaram custos e recursos humanos que a ele foram afetos para trabalharem na logística com vista à preparação do II Congresso, nomeadamente reuniões, criação de um filme alusivo ao Mar, o desenvolvimento do logótipo a utilizar no Congresso, entre outro trabalho de logística com vista à preparação do congresso (...)

Assim, (...) torna-se manifesto que os objetivos constantes no programa desportivo de 2015 foram totalmente alcançados uma vez que foram realizadas todas as atividades/eventos acima melhor identificadas.

Sobre estas alegações salienta-se que não se vê a ligação das atividades referidas, com exceção do II Congresso de Atividades Náuticas, ao programa de desenvolvimento desportivo financiado pelo IPDJ. Na verdade, o Presidente do Conselho Diretivo do IPDJ vem falar das atividades da AIDEM mas elenca atividades que não se relacionam com as que o IT se candidatou (a AIDEM não é nenhuma pessoa coletiva) no programa de desenvolvimento desportivo. O relevante é o cumprimento do Programa e a única atividade identificada com necessidades de financiamento no mesmo é o II Congresso de Atividades Náuticas para pessoas com deficiência.

Sobre a observação de auditoria de que o contrato-programa de desenvolvimento desportivo de 2015 não foi realizado de forma a atingir os objetivos definidos, não tendo o IPDJ acompanhado e controlado a execução do contrato como legalmente lhe incumbia, vêm os responsáveis do IPDJ alegar o seguinte:

"(...) o acompanhamento e controlo da execução do contrato foram realizados, periodicamente, ao longo do decurso da execução do contrato através de inspeções, inquéritos e sindicâncias, que não poucas vezes se realizaram após o horário laboral com a participação do IPDJ, sem qualquer contrapartida ao nível do pagamento de horas extraordinárias.

Dos documentos já juntos aos autos e daqueles que ora se juntam, resulta demonstrado o acompanhamento desenvolvido, no âmbito do controlo da execução do contrato programa de 2015, e a fiscalização rigorosa e próxima por parte do IPDJ".

Relativamente ao acompanhamento da execução do contrato-programa, cabendo à entidade concedente da comparticipação financeira fiscalizar a sua execução, não se compreende como essa fiscalização do contrato-programa tenha sido efetuada com a participação do, e não pelo, IPDJ. Aliás, não pode deixar de se questionar as várias "facetas" do IPDJ no âmbito dos contratos-programa de desenvolvimento desportivo celebrados com o IT: apoia-os, participa no seu desenvolvimento e na sua fiscalização, não sendo assegurada a necessária isenção e independência do controlo que lhe está cometido.

Releva-se ainda que:

- ◆ O agora junto Relatório Final de Atividades 2015 do Contrato-Programa de Desenvolvimento Desportivo, Doc. 14, nunca anteriormente facultado, é um documento com os logotipos do IT, do IPDJ e da AIDEM, que não se encontra assinado. Nos termos do artigo 19.º, n.º 5 do

Decreto-Lei n.º 273/2009, “Concluída a realização do programa de desenvolvimento desportivo, a entidade beneficiária da comparticipação financeira envia à entidade concedente um relatório final sobre a execução do contrato-programa.” Tendo em conta o referido é legítimo questionar: Quem é afinal o beneficiário do apoio financeiro do IPDJ? Quem elaborou o relatório?

- ◆ Os balancetes anexos ao Relatório Final de Atividades 2015 encontram-se assinados, mas os mesmos nada comprovam, não tendo sido facultados documentos de suporte que evidenciem que os custos são suscetíveis de serem imputados às atividades cujo financiamento foi solicitado.

Anota-se também que nada é referido sobre o contrato-programa de desenvolvimento desportivo de 2014.

3.4.5 - Estudo “A falta de Atratividade dos Transportes Públicos”

No âmbito da atividade da Agência Independente para a Mobilidade (AIMOB) foi proposto, pelos seus membros¹³⁹ abordar o tema “a falta de atratividade dos transportes públicos de passageiros”.

Nessa sequência a AIMOB decidiu realizar um estudo sobre esse tema, abordando os fatores que influenciam a procura dos transportes públicos de passageiros, com o objetivo de perceber a pouca procura que os vários operadores destes transportes (terrestres, ferroviários e marítimos) sentem. A estratégia para o projeto consubstanciou-se na realização de um inquérito aos próprios prestadores e outro ao público utilizador e não utilizador de transportes públicos.

De modo a garantir o financiamento deste estudo, a AIMOB, em abril de 2014, solicitou aos membros da AIMOB o apoio financeiro no montante de € 1.000¹⁴⁰, contribuindo estes ainda com a disponibilização de informação e de meios para o estudo em questão. Os valores que vieram a ser pagos pelas entidades públicas ao IT estão apresentados no quadro seguinte.

Quadro 20 - Faturas emitidas e cobradas pelo IT às entidades públicas relativas ao financiamento do Estudo “A Falta de Atratividade dos Transportes Públicos”

(em euros)

Stakeholder	Fatura do IT			Data de emissão do recibo
	N.º	Data	Valor	
Autoridade Metropolitana de Transportes do Porto	FC 14/000013	01/07/2014	1 000	29/07/2014
Companhia Carris de Ferro de Lisboa, SA	FC 14/000004	11/04/2014	500	15/07/2014
CP, Comboios de Portugal, EPE	FC 14/000014	09/07/2014	1 000	08/09/2014
EP, Estradas de Portugal, SA	FC 14/000015	30/07/2014	1 000	23/12/2014
Metropolitano de Lisboa, EPE	FC 14/000045	27/12/2014	500	22/01/2015
REFER, EPE	FC 14/000008	14/04/2014	1 000	01/07/2014
Transtejo, Transportes do Tejo, SA	FC 14/000012	01/07/2014	1 000	29/10/2014
Total			6 000	

Fonte: Faturação e recibos emitidos pelo IT

¹³⁹Entre os quais se encontram: Autoridade Metropolitana de Transportes do Porto, Companhia Carris de Ferro de Lisboa, Comboios de Portugal, Estradas de Portugal, Metropolitano de Lisboa, REFER e Transtejo.

¹⁴⁰O Metropolitano de Lisboa e a Carris pagaram € 500 cada uma, uma vez que já se encontravam representadas como uma só entidade: Transportes de Lisboa.



Em 19 de junho de 2015, a AIMOB apresentou aos associados o relatório síntese dos resultados dos inquéritos, pretendendo tornar os resultados públicos num congresso a realizar posteriormente.

Os montantes recebidos das entidades públicas foram contabilizados pelo IT como “Prestação de Serviços”.

No quadro seguinte indica-se como as próprias entidades públicas classificaram os respetivos gastos: “Trabalhos especializados”, “Quotizações”, “Donativos” ou “Patrocínios”.

Quadro 21 - Classificação contabilística do financiamento do Estudo “A Falta de Atratividade dos Transportes Públicos” pelas entidades públicas

Stakeholder	Classificação contabilística
Autoridade Metropolitana de Transportes do Porto	652 - Quotizações
CARRIS - Companhia Carris de Ferro de Lisboa, S A	6221 - Trabalhos especializados
EP - Estradas de Portugal, S A	6888 - Patrocínios
Metropolitano de Lisboa, E P E	6221 - Trabalhos especializados
Rede Ferroviária Nacional – REFER, E P E	6882 - Donativos
Transtejo Transportes Tejo, S A	6882 - Donativos

Fonte: Respostas aos questionários enviados às entidades

Os factos evidenciados indicam, no entanto, que o que está em causa é o pagamento de uma retribuição que tem como contrapartida o desenvolvimento de um estudo.

O “Relatório Síntese dos Resultados” do “Inquérito sobre a mobilidade na área metropolitana de Lisboa” consubstancia o serviço fornecido às entidades públicas que integram a AIMOB em contrapartida direta da atribuição patrimonial por elas efetuada, verificando-se a existência de um nexo direto entre o fornecimento do serviço pelo IT e a sua contrapartida.

Face aos valores pagos pelas diversas entidades públicas, esta aquisição de serviços estava apenas sujeita ao regime simplificado previsto no artigo 128.º do Código dos Contratos Públicos, estando designadamente dispensado da celebração de contrato e da publicitação no Portal Base.

4 - VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Foi dada vista ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, que emitiu parecer de concordância.

5 - EMOLUMENTOS

Nos termos dos artigos 2.º, 10.º e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de agosto, e 3-B/2000, de 4 de abril, e em conformidade com a nota de emolumentos constante do processo, são devidos emolumentos no montante de € 17.164,00, a suportar pelas seguintes entidades públicas junto das quais foi desenvolvido o trabalho de auditoria:

- ◆ Autoridade de Gestão do Programa Operacional de Assistência Técnica 2014-2020 (€ 1.716,40)
- ◆ Laboratório Nacional de Engenharia Civil (€ 5.149,20)
- ◆ Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana (€ 5.149,20)
- ◆ Instituto Português do Desporto e Juventude (€ 5.149,20)

6 - DETERMINAÇÕES FINAIS

6.1 O presente Relatório deve ser enviado, sem os quadros do Anexo I, que apenas deverão ser remetidos aos responsáveis neles identificados, às seguintes entidades:

- ◆ Presidente da Assembleia da República
- ◆ Presidente da Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa
- ◆ Ministro do Planeamento e das Infraestruturas
- ◆ Ministro do Ambiente
- ◆ Ministro da Educação
- ◆ Gestor do Programa Operacional de Assistência Técnica FEDER 2007-2013
- ◆ Autoridade de Gestão do Programa Operacional de Assistência Técnica 2014-2020
- ◆ Laboratório Nacional de Engenharia Civil
- ◆ Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana
- ◆ Instituto Português do Desporto e Juventude
- ◆ Instituto do Território, Rede Portuguesa para o Desenvolvimento do Território, Associação
- ◆ Universidade da Beira Interior
- ◆ Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro
- ◆ Instituto Politécnico de Coimbra
- ◆ CARRIS - Companhia Carris de Ferro de Lisboa, SA
- ◆ CP - Comboios de Portugal, EPE
- ◆ Infraestruturas de Portugal, SA



- ◆ Metropolitano de Lisboa, EPE
- ◆ Transtejo Transportes Tejo, SA
- ◆ APL - Administração do Porto de Lisboa, SA
- ◆ Município de Beja
- ◆ CIMBAL – Comunidade Intermunicipal do Baixo Alentejo
- ◆ EMEL – Empresa Municipal de Mobilidade e Estacionamento de Lisboa, EM, SA
- ◆ Responsáveis individuais a quem foi notificado o relato.

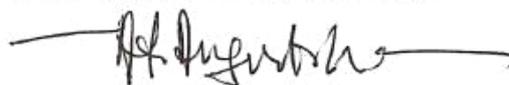
6.2 Um exemplar do presente Relatório deve ser remetido ao Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos do disposto nos artigos 29.º, n.º 4, 54.º, n.º 4 (este aplicável por força do artigo 55.º, n.º 2) e 57.º, n.º 1, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março.

6.3 Após a entrega do Relatório às entidades referidas, deverá o mesmo ser divulgado, sem o Anexo I, no sítio do Tribunal na *Internet*.

6.4 No prazo de seis meses deverão as entidades a quem foram formuladas as recomendações informar o Tribunal acerca do seu acolhimento ou da respetiva justificação, em caso contrário.

Aprovado em Sessão Plenária da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, em 22 de junho de 2017.

O JUIZ CONSELHEIRO RELATOR,

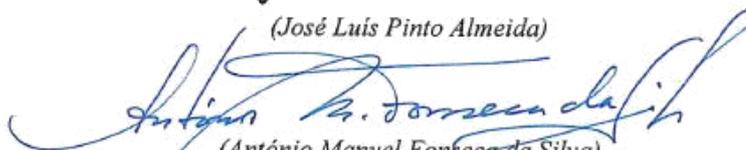


(António Augusto Pinto dos Santos Carvalho)

OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS,



(José Luís Pinto Almeida)



(António Manuel Fonseca da Silva)

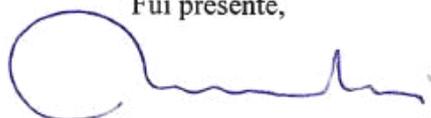


(Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha)



(Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes)

Fui presente,



A PROCURADORA-GERAL ADJUNTA,

ANEXO II – RESPOSTAS NO ÂMBITO DO CONTRADITÓRIO



Lisboa, 10 de Janeiro de 2017

Exmo. Senhor
Director Geral do Tribunal de
Contas
Av. da República, N^o65
1050-159 Lisboa

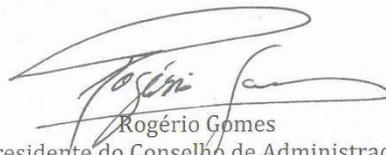
Assunto: Processo n^o 20/2015

Exmo. Senhor,

No dia de ontem enviámos, conforme solicitado, os comentários do auditado ao Relatório do processo em epígrafe. Os comentários têm 9 anexos, que foram enviados também em e-mails, sendo eles comprimidos e enviados através de link de Gmail, devido à carga que implicavam.

Contactaremos para saber se tudo foi recebido em ordem e se existe alguma dificuldade na abertura de algum anexo.

Com os melhores cumprimentos,



Rogério Gomes
Presidente do Conselho de Administração
Rede Portuguesa para o Desenvolvimento do Território

Auditoria ao “Território IT - Instituto do Território, Rede Portuguesa para o Desenvolvimento do Território, Associação”, sobre o financiamento público e os contratos celebrados com o Estado

Processo nº 20/2015 Audit

Comentários do auditado

Introdução

Algumas considerações de carácter geral.

O Instituto do Território não é apenas uma pessoa coletiva sem fins lucrativos de natureza associativa e de Direito Privado. É também uma associação em que nenhum dos membros dos corpos sociais é remunerado. Isto é factualmente evidente nos registos contabilísticos e salvo melhor e superior opinião deveria constar da Auditoria, porque se trata de elemento caracterizador e simultaneamente contextualizador do tipo de gestão: voluntarista, realizada nas poucas horas disponíveis dos seus responsáveis eleitos; não profissional, ao contrário do que acontece nos organismos públicos, nas empresas públicas e nas associações de Direito Público.

O IT nunca teve - sendo isso evidente nas contas - qualquer apoio ao seu funcionamento, nem na sua fundação, nem subsequentemente. Na verdade, o IT é uma associação-rede e por isso a logística não lhe é prioritária, para além de um mínimo indispensável, que não começou por ter, como aliás acontece com a generalidade das associações. Esta situação teve consequências:

- O cumprimento das obrigações contabilísticas do IT foi entregue a uma firma de contabilidade não especializada em pessoas coletivas sem fins lucrativos, porque o custo das firmas especializadas é incomportável - os especialistas encontram-se habitualmente em firmas que prestam serviços a fundações.

- Em consequência, iniciou-se um longo caminho de aprendizagem mútua, que permitiu um excelente desempenho nas contas relativas aos dois projetos cofinanciados que cumprimos, mas que tem também os seus episódios caricatos, como a circunstância de as quotas da associação terem sido contabilizadas nos primeiros anos como prestações de serviços... o que, como se sabe, é um absurdo à luz do ordenamento que rege as associações. Mas é compreensível, à luz de um critério de razoabilidade, numa firma habituada a lidar apenas com negócios de natureza comercial e profissões liberais, como são a generalidade das pequenas firmas de contabilidade no nosso país.

Esta circunstância não é exclusiva do IT, é aliás muito habitual entre as associações, como sabe bem quem conhece o nosso movimento associativo. Esta percepção deveria ter sido fundamental no ajuizar dos elementos financeiros da associação, sob pena de, sem a razoabilidade que o Direito, o nacional como o

comunitário, aliás impõem, se gerarem equívocos que conduzem a conclusões inexatas, incorretas e injustas.

Perante este quadro, típico aliás duma associação recém criada, à qual até o pagamento de uma comparticipação de estágio do IEFP e do contabilista começaram por pesar na carteira dos membros da sua direção durante os primeiros anos, também por forma a assegurar o cumprimento dos cofinanciamentos assumidos, teria sido fundamental adaptar a metodologia da auditoria, imprimindo-lhe maior diálogo pessoal com os dirigentes - só aconteceu numa reunião de apresentação e noutra circunstância para específica avaliação - parcial - do nosso desempenho nos projetos comunitários.

Por fim, está patente no Relatório a incompreensão do que é e deve ser o funcionamento duma rede associativa com fins técnicos e científicos, como o IT. Não nos cabe ter a capacidade logística que outros têm, mas sim usar a logística que as federações, associações e outras entidades filiadas possuem, para desempenhar a nossa função científica e de inovação. Esta incompreensão está aliás bem ilustrada no Relatório, quando o relator conclui que por transmitirmos a uma associação fundadora do IT a totalidade duma verba de um contrato programa, não tínhamos capacidade para o cumprir. Foi precisamente o contrário. A candidatura foi aceite por termos a capacidade científica e de inovação necessárias, sabendo-se que dentro da Rede existiam as capacidades logísticas adquiríveis para cumprir o contratado. Bastava ter havido sobre o assunto um simples pedido de esclarecimento para se tornar clara a diferença entre capacidade logística e capacidade de orientação e empenhamento científico.

Esta rede promove, sempre que possível, o empenhamento voluntário dos membros e deve adquirir em outsourcing a logística, diminuindo assim os seus custos fixos ao mínimo indispensável. Nesse caso concreto, como em muitos outros, o IT agregou o essencial, a capacidade científica de muitos a título voluntário e transmitiu para uma associação da Rede a verba do contrato programa, inteiramente necessária para financiar a logística de um dos mais exigentes e participados programas de reflexão urbana que o país já viu. Para o auditor, todavia, aparentemente o que deveria ter acontecido era o IT realizar por si a logística ou pelo menos parte dela, ou ainda, sem a realizar de todo, ter ficado com parte do dinheiro...não era possível a segunda e a primeira seria contraditória com o nosso funcionamento, em que a logística que criamos se destina exclusivamente a gerir a Rede científica.

A falta de um diálogo um pouco mais constante, apesar da disponibilidade evidenciada pela associação e aliás reconhecida no Relatório, não permitiu que a auditoria consubstanciasse a exaustividade exigível no caso concreto, salvo melhor e superior opinião.

Diversos equívocos, que podiam ter sido facilmente esclarecidos com diálogo, mantiveram-se durante todo o longo percurso desta avaliação, tendo agora que ser superiormente dirimidos sem necessidade ou melhor proveito, porque a gravidade, o erro e a injustiça das conclusões que aparentam justificar é de tal amplitude que não nos deixam alternativa.

Prestamos este testemunho não apenas em nossa legítima defesa, mas para reflexão tendo em vista casos futuros de auditorias a associações de direito privado e sem meios para terem uma gestão profissional. A imparcialidade, neste caso, aconselha diálogo.

Não foi por isso, como se verá e ao contrário do que com alguma ligeireza conclui inúmeras vezes o Relatório, que as nossas obrigações deixaram de ser cumpridas, tanto quanto as circunstâncias externas o permitiram.

O que se nos oferece dizer acerca do Relatório, com o devido pormenor.

A.

3.1.3./ 3.1.4. / 3.1.5.

A QUESTÃO DOS ASSOCIADOS QUE O IT TINHA À DATA EM QUE DECLAROU AO IFDR A PREVALÊNCIA DO FINANCIAMENTO PÚBLICO SOBRE O FINANCIAMENTO PRIVADO, EXIBINDO OS RESPECTIVOS VALORES DE QUOTAS E SUBSEQUENTE QUESTÃO DA CORREÇÃO DA DECLARAÇÃO

Considera-se correto o exposto em 3.1.3.

Tendo bem presente o disposto no Acórdão de 3 de outubro de 2000, processo C-380/98 do TJCE, assim como o que dispôs sobre esta matéria o ex-Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, no “Ofício Circular às Autoridades de Gestão e Organismos Intermédios”, de 3 de novembro de 2011, ambos citados pelo Relatório a págs. 29, impugna-se a conclusão do Relatório nesta matéria, nos seguintes termos:

1. Os dois documentos estabelecem o que fazer em condições inexistentes no caso concreto, a saber:

1.1. Acórdão citado - na expressão utilizada, e bem, pelo relator, “o cálculo do seu modo de financiamento deve efetuar-se com base em números disponíveis no início do exercício orçamental, ainda que a título de previsão”. Como é sabido, no início de 2012 o IT ainda nem sequer tinha sido publicamente apresentado e não tinha qualquer orçamento, nem previsão de financiamento por associados; razão pela qual o Acórdão suprarreferido não é utilizável como premissa para o caso concreto em análise;

1.2. Ofício citado - este documento determina: “(...) essa aferição deve incidir sobre os orçamentos previsionais, relativamente ao ano da decisão de contratar. Quando não existam orçamentos previsionais, essa verificação deve incidir sobre os documentos de prestação de contas referentes ao último exercício orçamental findo, com relatório e contas aprovado (balanço, informação simplificada ou outros relevantes) ou a média do financiamento público dos últimos três anos”.

Como se sabe, não existiram nem orçamentos previsionais no ano da decisão de contratar, nem documentos de prestação de contas referentes ao último exercício anterior ao ano da decisão de contratar, nem três anos de existência, ou sequer dois, ou sequer um, antes de 2012. Tudo por razões que o Relatório, aliás, considera pertinentes. Pelo que também este documento é factualmente inaplicável.

2. Assim sendo, qual é a base possível, em termos legais, do número e qualidade dos associados do IT, para efeitos de deliberação da decisão de contratar? Apenas uma: os associados efetivamente existentes. A verdade,

3.

porque só ela substitui com vantagem a previsão. A verdade, no caso concreto, é:

a) O escrutínio dos associados existentes à data da declaração, com base nos boletins de inscrição como associado individual ou coletivo, que constituam documentos autênticos, assim como de documentos que validamente os substituam, a que se somam eventuais decisões da Assembleia Geral a nomear associados honorários, que por maioria de razão não precisam de preencher boletim de inscrição;

b) O escrutínio, complementar, do valor de quota a que cada associado estatutariamente se obriga, ao preencher e entregar o boletim de associado;

c) O escrutínio final do valor de financiamento que somam as quotas dos associados públicos e do valor que somam as quotas dos associados privados.

d) Se quisermos ainda determinar a preponderância pública ou privada na gestão da associação, somam-se os votos das entidades públicas e os votos das entidades privadas e comparam-se, como o Relatório refere algures.

O Relatório, todavia, não seguiu esta metodologia. Vejamos o que afirma, a páginas 29, 5º parágrafo: “verificando-se que à data de 18 de maio de 2012 o financiamento do IT era maioritariamente privado (cfr. quadro 7), o mesmo resultando dos documentos de prestação de contas respeitantes ao ano de 2012”.

Isto é, começa por fazer uma afirmação que pretende ser a conclusão de uma série muito confusa de dados apresentados *a anteriori*, que não a fundamentam nem evidenciam minimamente e depois intenta confirmar a veracidade da afirmação anterior, com base nos documentos de prestação de contas relativos ao fim do ano de 2012.

Para além das vicissitudes, já explicadas na introdução, dos documentos referidos, a menor das quais não será certamente a consideração como rendimentos de prestação de serviços de todas as quotas de 2012, é evidente que no final do ano há associados que não pagaram quotas, outros que desistiram entre a data da declaração, em Maio e o fim do ano, etc.

Não é por acaso que nos documentos jurídicos invocados pelo Relatório e referidos como inspiradores desta quantificação, se estabelece sempre a previsão no início do ano como elemento apropriado e em lado nenhum se menciona as contas do fim do mesmo ano como apropriadas para o efeito. É porque são mesmo inapropriadas e distorcem a verdade dos factos. Assim, uma das duas partes da fundamentação do Relatório contraria os próprios textos jurídicos que invoca.

Quanto à primeira parte da afirmação de existência de maioria de financiamento privado na data da declaração do presidente do IT ao IFDR, impugnamos com evidências de facto, como abaixo se explica e demonstra.

Não é possível aferir sequer, com base no Relatório, qualquer evidência que justifique os números apresentados para qualificar o financiamento do IT em Maio de 2012 como maioritariamente privado.

O IT conhece exatamente os associados que tinha a 18 de Maio de 2012, data em que declarou ao IFDR que os associados públicos tinham mais peso financeiro que os privados, o que mantém, com demonstração mediante

documentos autênticos -- anexa-se, para conhecimento de quem superiormente decide, um quadro dos associados públicos e privados existentes à altura da declaração em Maio de 2012, assim como os respetivos valores de quotas, número de votos e as cópias das respetivas fichas de inscrição - Anexo 1. Aliás, conhece-se hoje melhor do que se conhecia na altura da declaração, porque as fichas de adesão em trânsito, i.e., no correio ou por arquivar - convém sempre lembrar que o apoio administrativo era muito escasso e inexperiente - hoje encontram-se devidamente arquivadas, permitindo aferir da realidade da altura com outro rigor. Mas é evidente que na altura, como hoje, os números determinam sempre um financiamento maioritariamente público à data.

A declaração em como existia em Maio de 2012 mais financiamento público do que financiamento privado, foi feita com base num levantamento efetuado pela nossa jovem funcionária da altura, mas o número de associados era tão diminuto que não pareceu à data ser necessária melhor análise.

Atento à gravidade do que foi afirmado em sede de Relatório, ainda que sem demonstração ou justificação bastante, fez-se agora nova revisão ficha a ficha, caso a caso, com análise jurídico-económica aprofundada e concluiu-se o seguinte:

- Confirma-se plenamente o que o IT afirmou ao IFDR em Maio de 2012 e não se confirma o que é afirmado no Relatório;

- O IT valeu-se, para declarar o que declarou, da listagem dos associados inscritos à data da declaração, fazendo precisamente o que devia ter feito.

A declaração efetuada teve em conta o que se tinha como verdadeiro a partir da evidência das fichas de inscrição, com duas exceções: o LNEC, que ao ceder por mera tolerância um primeiro espaço em Lisboa para alguns trabalhos do IT, tinha que ser reconhecido pela Associação, que o declarou por unanimidade como associado fundador e o IHRU, que não tendo ficha de inscrição, aprovava em 19 de Abril de 2012 a sua adesão e que iria protocolar essa adesão três dias depois, como aliás aconteceu.

Na altura foi contabilizado pelo IT, indevidamente, que a Agência da Gardunha e a ADXTUR eram entidades públicas, quando não o são;

Mas a contabilização dos 5.000 Euros de quotização paga pelo IHRU - referidos no Quadro 8., com certeza por lapso, como sendo apenas 500 €, foram corretamente integrados, ao contrário do que afirma o relatório da auditoria.

Em seguida, abaixo, comprova-se o que ficou afirmado.

Os fundamentos do que se afirma, são os seguintes:

O IHRU sempre afirmou que tinha pago uma quota e pagou-a ao IT. O que decide é que se trata de dinheiro de proveniência pública a contabilizar como recebimento do IT, sem contrapartidas, em 2012; aliás, tenha-se em conta que o IHRU apresenta um nº de compromisso para o apoio financeiro para criação da AIHC e outro número de compromisso, diferente, para as quotas, no próprio texto do Protocolo - vide Anexo 2; a prová-lo, está também a deliberação do IHRU, que a própria auditoria não nega existir; e a prová-lo, está finalmente o próprio texto do Protocolo celebrado entre as duas partes, já plenamente negociado e definido na data da declaração ao IFDR, embora só formalmente

aprovado três dias depois desta, onde se pode ler que são pagos 5.000 Euros ao IT, como acto de adesão à Agência que se pretende futuramente vir a criar.

Ainda não é possível, no nosso ordenamento jurídico, pagar quotas ao que não existe; a AHIC, *think tank* a criar no futuro, conforme estabeleceu o Protocolo entre o IHRU e o IT, não existia juridicamente à data da celebração do documento, nem à data da liquidação da quota, nem hoje; nem o Protocolo prevê a existência jurídica desse *think tank*, a criar – e criado - no seio do IT; não pode por essa razão, deixar de se entender a frase “adesão à AHIC”, como a intenção do IHRU de deixar expresso apenas estar interessado, dentro do IT, nisso mesmo: em colaborar na AHIC, única área, aliás, consonante com os seus fins em termos de lei orgânica.

E ainda menos se pode opinar, ao arrepio de toda a evidência documental, contra a tipificação de despesa do próprio IHRU, contra o estabelecido protocolarmente, que uma quota se transmuta em pagamento dum prestação de serviços. Aliás, é curioso que o mesmo Relatório que “aceita” uma pretensa afirmação do presidente do IHRU, que o mesmo nega, no sentido de não se ter o IHRU filiado no IT, é o mesmo que rejeita a sua clara afirmação e desta vez escrita e protocolada, no sentido de que com o Protocolo concede um subsídio, não faz qualquer contrato de prestação de serviços.

Em conclusão, é errada e indefensável, factual e juridicamente, a asserção do Relatório nos termos da qual não existiu pagamento de quota do IHRU ao IT. Existiu e tem de ser contabilizada pelo que é. Nem se vê como o IT poderia, à face da Lei, fazer doutro modo.

Em conclusão,

Quanto aos associados, é indubitável a existência de maior peso financeiro público e por conseguinte, no essencial, a correção da declaração do IT nesse sentido ao IFDR.

B.

3.1.4. - Quadro 5; 3.2.1., pág. 26, && 6,7 e 8

A QUESTÃO DA PREVALÊNCIA DO FINANCIAMENTO PÚBLICO SOBRE O FINANCIAMENTO PRIVADO, CUMULANDO RECEITAS DE QUOTAS E OUTRAS RECEITAS

É afirmado pelo Relatório, na página referida, que “o preenchimento do requisito do financiamento maioritariamente público teve por base um documento com o quadro relativo ao financiamento do IT, assinado pelo Presidente do Conselho de Administração do Instituto do Território, em 18 de maio de 2012, refletindo apenas quotas dos associados”.

Ora como se pode ver no quadro em epígrafe, que o relatório não contesta, apenas existiam à data receitas de quotas. Assim sendo, não parece pertinente a expressão “apenas”, que pode induzir em erro, i.e., pode induzir o

leitor a pensar ter havido alguma atitude questionável quando o IT declarou a predominância do financiamento público com base nas quotas e quando o IFDR aceitou a declaração nesses termos.

Na verdade e em nome do princípio da economia processual, andaram bem o IT e o IHRU ao fazerem assim, sabendo-se, como se sabia, existir apenas outro financiamento, já decidido, ainda que não celebrado e de natureza pública, os 20.000 Euros resultantes do Protocolo celebrado três dias depois entre o IHRU e o IT. Eventualmente, poder-se-ia também ter mencionado este subsídio, porque a concessão do mesmo fora decidida antes da declaração e não sendo uma prestação de serviços, a data da concessão pode perfeitamente ser registada como a data da deliberação da decisão de conceder, ao contrário do que aconteceu com os contratos de prestações de serviços, em que tal data seria sempre a da celebração do respectivo contrato. Mas não se viu necessidade.

Por consequência, toda a explicação e fundamentação acerca da necessidade de integrar na avaliação a realizar outros financiamentos, ainda que comerciais, carece de pertinência e introduz alguma confusão, salvo melhor e superior opinião.

Em conclusão, a não existência doutras receitas para além das quotas, cumulada com a maioria de financiamento público demonstrado em A, determina que a actividade do IT era financiada maioritariamente pelo Estado e por autarquias locais, impugnando-se toda a conclusão diferente.

C. O IT como organismo de Direito Público em 2012

Afirma o Relatório e nós concordamos, que para ser considerado organismo de direito público o IT tinha que preencher os requisitos previstos nas alíneas a), b) e c) do segundo parágrafo do n.º 9 do artigo 1.º da Diretiva 18/2004/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004, ou seja:

a) Ter sido criado para satisfazer especificamente necessidades de interesse geral com carácter não industrial ou comercial, o que o Relatório reconhece;

b) Ser dotado de personalidade jurídica, o que não é questionável e o Relatório não questiona;

c) Dado que o controlo da gestão do IT era privado já em 2012, a sua atividade teria de ser financiada maioritariamente pelo Estado, pelas autarquias locais ou regionais ou por outros organismos de direito público. O que comprovámos acima com documentos autênticos, impugnando a conclusão contrária do Relatório, meramente justificada de modo difuso.

O IT preencheu as condições para ser considerado organismo de Direito Público em 2012 e por consequência era elegível como beneficiário do POAT

FEDER.

Assumimos que podemos ter, involuntariamente, contribuído para o equívoco de que o Relatório dá mostras nesta matéria, porque durante meses se trocaram dados e mensagens entre o auditor, obrigado por falta de condições do IT a trabalhar longe da documentação e a nossa jovem funcionária sobre este assunto e nem a nossa contabilidade em 2012 deve ter ajudado, nem a fragmentação da documentação terá sido o melhor sistema. Remete-se também aqui para a utilidade de maior diálogo. Fica agora desfeito o equívoco, de qualquer modo.

Em conclusão, o IT preencheu em 2012 as condições para se candidatar aos fundos a que se candidatou, não colhendo toda a série de consequências que o Relatório pretendeu retirar da interpretação contrária.

D.

3.2.2.1. - Projeto Sistema Informático do Território

Causa alguma estranheza que, a págs. 32 e 33 do Relatório, se tenha decidido transcrever e logo na íntegra, o parecer jurídico que no IFDR justificou a nulidade do processo de contratação pública que justificava o segundo pedido de pagamento - e que o IT não contestou.

Não se transcrevem os pareceres que aprovaram todos os outros 12 pedidos, porquê, com que pertinência, transcrever apenas aquele onde se registou uma patologia? Não parece que nenhum deles, positivos ou patológicos, mereçam especial menção ou relevo num relato do projeto, ou em nome do princípio da imparcialidade, haveria que os referir a todos nas mesmas circunstâncias, salvo melhor e superior opinião..

O perímetro de ação da Urbe

A págs. 34 do Relatório, afirma-se: "Atentos o objeto e missão da entidade adjudicatária (a associação sem fins lucrativos designada Urbe - Núcleos Urbanos de Pesquisa e Intervenção) verifica-se que (divisão nossa):

a) o objeto do contrato celebrado não se enquadra no seu perímetro de ação uma vez não detém competências compatíveis com o adjudicado.

b) Adjudicar, designadamente, o fornecimento de equipamento informático à Associação URBE apenas tornou o processo mais dispendioso em termos de financiamento público.

Relativamente à afirmação de a):

O objecto do contrato celebrado foi, em termos muito sintéticos, a administração e a gestão dos sistemas informáticos do IT; fornecer o equipamento de suporte aos sistemas computacionais, carregar bases de dados e prestar assistência técnica e apoio no labor informático ao IT.

O objective do IT foi procurar garantir, se possível com um membro da

Rede, a logística necessária ao funcionamento do projeto. Mas considerou-se útil proporcionar a oportunidade de termos, dentro dos valores pré-concebidos, o apoio logístico de quem conhecesse bem a material sobre a qual incidiria o trabalho.

Ora a Urbe não só tinha na altura capacidade instalada ao nível da Engenharia de sistemas, devido aos seus próprios projectos, como será uma das entidades que em Portugal mais trabalhou com hardware e software sem SIG dedicados a questões territoriais, ainda que quase exclusivamente de natureza urbana. Sem se pretender ser exaustivo, contam-se entre as suas produções nos últimos anos, bases de dados para:

- Gestão Urbana da Sinalética
- Requalificação de Praças em Centros Urbanos
- Gestão da Segurança nos Centros Históricos
- Percursos Turísticos e Culturais
- Gestão de Árvores e Fileiras Arbóreas em Meio Urbano
- Aldeias Abandonadas de Portugal
- Áreas e Estabelecimentos para Mobilidade Diminuída
- Projecto e Gestão Urbana de Espaços Públicos.

O que transforma a Urbe, ao contrário do que afirma o Relatório, numa das entidades em cujo perímetro de ação mais se enquadra o objecto do contrato, dentro do ponto de vista duma gestão de Rede, que procura sempre transportar valor técnico e científico acrescido para os projetos. Pelo que se solicita seja retirada esta conclusão - desenquadramento de perímetro - por inexatidão. Registe-se que nunca nos foi solicitada justificação para a contratação efetuada, que teríamos tido todo o prazer em fornecer.

Mais uma vez, a estratégia do IT foi a de, sem perder o controlo do projeto, deflectir os custos de logística, guardando para si e para a Rede a utilização, sem crescimento de encargos.

Relativamente à afirmação de b):

Ao contrário do que é afirmado, adjudicar o fornecimento do equipamento informático à associação Urbe, permitiu retirar do IT toda a burocracia do processo de aquisição e o respetivo custo administrativo, que a Urbe não cobrou, por ter capacidade instalada para o efeito e partilhar objetivos com o IT, que ajudou a fundar.

Outra afirmação não fundamentada, que solicitamos seja retirada do Relatório por inexatidão.

Por vezes tem-se a impressão que a auditoria considera que as decisões no IT são tomadas sem a reflexão necessária e não é assim. Mais uma vez, nada nos foi questionado sobre este tema.

Disparidades

Enquanto a págs. 34 se escreve que aos convites para a "Contratação de serviços de administração dos sistemas informáticos do IT", (...) apenas respondeu a Associação Urbe (...); escreve-se a págs. 35 que aos convites para a aquisição da "Prestação de serviços de concepção, desenvolvimento e

implementação de um portal internet e respetivo sistema informático de suporte do IT”, (...) apenas respondeu um deles”, sem que seja mencionado o nome do adjudicante, que é a SQS, uma Multinacional do sector, reconhecidamente competente no que faz.

Já relativamente ao concurso de “aquisição de prestação de serviços de fiscalização da produção dos sistemas informáticos do IT, já se torna a mencionar o adjudicante, que é o IC - Identidade e Cultura.

Não se compreende o critério que norteia a designação e a obnubilação do nome das entidades adjudicatárias no Relatório, todas elas contratadas mediante processos de indubitável legalidade e regularidade.

Pelo que se solicita, em nome do princípio da igualdade, que se discriminem positiva ou negativamente todos os nomes das entidades adjudicantes, sem discriminação.

As competências do IC

A págs. 36, o Relatório afirma “(...) verifica-se não ser adequado que os requisitos constantes do objeto do contrato celebrado fossem executados por entidade cuja missão e objeto não incluía competências compatíveis com o adjudicado”.

Ou seja, confunde-se mais uma vez o conceito de objecto social duma associação, com as suas competências.

Trata-se de conceitos diametralmente distintos e inconfundíveis. O objecto social determina os fins duma pessoa coletiva sem fins lucrativos. O que nada tem a ver com as suas competências.

Exemplificando: a Greenpeace é uma ONG internacional que tem por escopo a luta contra o nuclear. Todavia, autofinancia-se realizando projectos e ações em defesa de espécies ameaçadas. E desenvolve competências na área da proteção das espécies, o que nada tem a ver com o seu objeto. Este exercício é habitual e estimulado nas associações de direito privado, que devem lutar permanentemente pelo financiamento das atividades relacionadas com o seu escopo, utilizando as competências que conseguirem desenvolver. O mesmo se passa em qualquer coletividade de cultura e recreio, que habitualmente explora um café, bailes e festas, sem que tal função tenha algo a ver com os seus fins e desenvolvem competências na área da produção de espetáculos e da gestão comercial da restauração e bebidas, completamente fora do seu objecto, o que é correto e de enaltecer.

Não sendo possível que a auditoria se aperceba das competências das adjudicatárias, torna-se fácil cometer injustiças por desproporcionalidade ou desconhecimento. Como claramente aconteceu neste particular e por isso se impugna a este respeito a conclusão do Relatório.

“O IT “demitiu-se” de ser “dono” do projecto”

A págs. 36, existe uma afirmação extraordinária: “Relativamente aos contratos adjudicados à Associação URBE – Núcleos Urbanos de Pesquisa e Intervenção e à IC – Identidade e Cultura, Associação, conclui-se que (separação nossa):

- a) O IT “demitiu-se” de ser “dono” do projeto,
- b) confiando a verificação, fiscalização e avaliação do SIT a entidades externas cujo objeto social nada tem a ver com os serviços mencionados;
- c) mas com as quais o IT tem desenvolvido a sua atividade em estreita ligação.

O conceito de demissão é equivalente ao de renúncia, consensual ou não, de funções ou responsabilidades. Nessa medida, não se compreende como pode a entidade contratante duma prestação de serviços renunciar às suas responsabilidades, que aliás foram neste caso assumidas de modo piramidal para com a entidade cofinanciadora e o conjunto dos associados, sem uma única hesitação em matéria de decisões e sem qualquer interregno.

Os dois únicos fundamentos do relatório para procurar fundamentar esta “demissão”, são:

- a) ter-se confiado um conjunto de funções acessórias e complementares a entidades externas, com as quais o IT desenvolve a sua atividade em estreita conexão;
- b) entidades essas cujo objeto social nada tem que ver com os serviços contratados.

A última questão é mais uma vez o problema da confusão - juridicamente inaceitável - entre competências de uma associação e o seu objecto, que já se abordou atrás.

Confiar um conjunto de funções acessórias e complementares a entidades externas parece um acto de autonomia e de prudência de gestão, porque sempre preside à gestão do IT a preocupação em não permitir o crescimento desnecessário da sua estrutura técnica e administrativa de suporte. Mas para evitar precisamente algum risco de menor controlo sobre o projecto, as entidades competentes contratadas - o seu desempenho fala por elas, com especial relevância para a fiscalização e avaliação efetuadas, cuja qualidade se situou bem acima do que é habitual nos projetos informáticos em Portugal - foram entidades “com as quais o IT desenvolve a sua actividade em estreita conexão”, na feliz expressão do Relatório. O contrário, isso sim, mereceria referência.

Pelo que se impugna a conclusão, que é, como ficou demonstrado, opinativa e não corresponde de facto nem ao que se passou nem às evidências existentes. Trata-se aliás de projeto auditado e na auditoria realizada não restou a menor dúvida aos auditores acerca desta questão, razão pela qual nada é mencionado no respetivo relatório, a que a atual auditoria teve acesso.

O cumprimento dos objectivos constantes do formulário de candidatura

Software de gestão que permite fazer a supervisão e monitorização de projetos – refere o Relatório que segundo o IT a implementação deste software estava concluída, contudo, estava em teste e ainda não era utilizado por qualquer entidade externa à Associação;

Não se pode confundir manutenção evolutiva com entrada em produção de uma aplicação.

De facto, a aplicação já estava concluída, i.e., entrada em produção, após os testes necessários, à data da realização da auditoria pelo cofinanciador, como este aliás testemunhou. Mas estamos a tratar de inovação, de fazer algo que não tem início como produto informático acabado, mas sim como um produto informático concluído na sua concepção inicial. Por essa razão é que existe a manutenção evolutiva da aplicação, que nos anos seguintes vai confrontando cada solução inicial da aplicação com as necessidades e utilidades aconselhadas pelos projetos que visa supervisionar e monitorizar.

O que estava em teste quando se verificou a visita da atual auditoria não era já a aplicação inicial, há muito terminada, mas uma sub versão com soluções inovadoras, desenvolvida já sobre a versão inicial acabada, bem depois desta ter entrado em produção. Essas novas soluções foram desenvolvidas, aliás, sobre projetos inseridos na aplicação.

Quando se afirma que a aplicação não estava ainda a ser usada por qualquer entidade exterior à associação, esquece-se a natureza de Rede do IT: os projetos IT já inseridos, e que foram mostrados aos auditores, que demonstraram interesse muito distinto relativamente à demonstração, incluíam em apenas um dos vários projetos inseridos - Projeto Áreas Urbanas - as seguintes entidades públicas, nem todas as quais integram a nossa Rede, mas todas estando já na altura a beneficiar do sistema: LNEC, Instituto Politécnico de Viseu, Instituto Politécnico de Santarém, Instituto Politécnico de Bragança, Instituto Politécnico de Viana do Castelo, CCDR Centro, Universidade da Beira Interior, Universidade do Algarve, Universidade de Aveiro, ADENE, Instituto Politécnico de Setúbal, Instituto Politécnico de Leiria, Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, Instituto Politécnico de Portalegre, Instituto Politécnico de Beja, e CCDR Alentejo.

É óbvio que o uso realizado da aplicação é, basicamente, dos produtores destes e doutros projetos, mas o sistema já tinha servido os interesses de todas estas entidades e de inúmeras outras.

Concluindo: ao servir os projetos da Rede para o Desenvolvimento do Território, que o IT gere, a aplicação já tinha nesta altura servido dezenas de entidades públicas e ainda estava a ser aperfeiçoada, no período de manutenção evolutiva, que só teve início com a entrada em produção da aplicação, i.e., com a aplicação terminada. A aplicação já era

utilizada por dezenas de entidades externas, embora estas apenas ainda a utilizassem para projetos no âmbito da Rede e não para projetos externos por si liderados.

Pelo que se impugnam, por inexatidão, as conclusões versadas no Relatório nesta parte.

Um suporte de informação com utilidade positiva na aplicação e gestão dos fundos comunitários

Refere o Relatório, a págs. 36 que, “de acordo com o IT, para que este objetivo seja satisfeito é necessário existir, no SIT informação relevante e que esta seja acedida e utilizada por quem tem competências relacionadas com aplicação e gestão dos fundos comunitários, o que ainda não se verificava à data de 8 de janeiro de 2016, passados que estavam 1 ano e 4 meses sobre a data do pedido de pagamento do saldo final do projeto (4 de setembro de 2014)”.

Não é verdade, trata-se de um mal entendido evidente, conforme as provas que carreamos para este documento permitem confirmar.

Durante a verificação física do sistema informático, foi-nos de facto perguntado algo que mereceu a explicação da necessidade de que o sistema seja utilizado pelos interessados para que ele atinja a sua plenitude, assim como também referimos, o que é aliás de senso comum, que é fundamental carrear um grande número de dados para o sistema para que ele seja eficaz e eficiente, o que demora. Daí a concluir-se que não o estávamos já a fazer, é um equívoco. Estávamos, temos carreado milhares de dados para o sistema, como os newsletters permitem verificar e a informação que veiculamos para o país sobre fundos, comunitários e internacionais, é cada vez maior e mais completa, o que é de enorme utilidade na aplicação dos fundos.

O IT teve de se subordinar aos contextos relacionados com os fundos comunitários, não podendo alterá-los. Mas já em 2014, como se evidencia em anexo, se iniciou a execução deste objectivo, que continuou em 2015 e que entrou em velocidade cruzeiro de cumprimento pleno em 2016, como abaixo se demonstra documentalmente.

Hoje e desde há muito, este objectivo está plenamente atingido, conforme as evidências anexas demonstram. Demorou mais do que estava originalmente previsto a entrada em velocidade cruzeiro deste mecanismo, tendo sofrido atraso idêntico ao atraso sofrido pelo país na definição dos fundos na área da administração territorial, que como é público passaram por inúmeras vicissitudes de negociação e definição por falta de mapeamento das existências, designadamente, factores a que o IT foi alheio, mas que influenciaram negativamente o início da abertura de candidaturas para fundos de administração territorial, que só no presente ano entraram de facto em velocidade cruzeiro.

O IT decidiu elaborar como suporte de informação para o exterior, com

utilidade na aplicação e gestão de fundos comunitários, um newsletter muito vasto, cujos números 1, 2, 3 saíram em Agosto, Setembro e Outubro de 2014, os números 4, 5 e 6 foram publicados em 2015 e os números 7,8,9,10,11,12,13,14, 15 e 16 foram publicados em 2016. Para efeitos de demonstração, anexam-se todos os números referidos - Anexo 3.

A estratégia que está a ser prosseguida no cumprimento deste objectivo, que consideramos estruturante para o país, é a seguinte:

1ª fase - Foi coligir e organizar gradualmente a informação mais importante relativamente a todas as candidaturas relacionadas com o Portugal 20-20 no continente e nas ilhas, registando e divulgando os elementos fundamentais para que cada entidade pudesse avaliar do interesse em candidatar-se, ao mesmo tempo que se iam melhorando, também gradualmente, aspectos de legibilidade, organização da informação e outros.

2ª fase - Agregar todas as aberturas de candidaturas a fundos geridos diretamente por Bruxelas, fora do Portugal 20-20, i.e., candidaturas diretas a fundos europeus, onde existem oportunidades sistematicamente desaproveitadas; esta fase ainda continua e a informação é extraordinariamente mutável;

3ª fase - Agregar todas as aberturas de candidaturas a que o nosso sistema científico e outras entidades se podem candidatar, no âmbito internacional, para além do universo comunitário. Isto implica a vigilância das aberturas de concursos de entidades tão diversas como a OIT, a FAO ou o Banco Mundial. Esta fase está agora a ser ultimada. De registar que nesta fase o nosso newsletter tem sido considerado como “brilhante” por diversos observadores internacionais.

4ª fase - Tem início agora em Janeiro de 2017 e consiste na agregação de informação acerca de potenciais parceiros nacionais e estrangeiros, sobretudo estrangeiros, para integrar candidaturas lideradas por entidades portuguesas e de projetos que procurem parceiros portugueses. Porque se detectou como principal obstáculo às candidaturas internacionais e a algumas candidaturas nacionais, o desconhecimento de parceiros potenciais e o afastamento das redes internacionais especializadas nesta área. Registe-se que todo este trabalho tem vindo a ser desenvolvido exclusivamente com apoio financeiro nas quotas dos nossos associados e utilizando os meios informáticos e de organização de pesquisa proporcionados pelo sistema cofinanciado.

A págs. 37, o Relatório refere que **“A Autoridade de Gestão do POAT não procedeu à adequada avaliação do investimento realizado e dos resultados do mesmo e à sua comparação com os que foram fixados na decisão favorável de financiamento. Assim, mesmo que se considerasse o IT um beneficiário elegível no âmbito do Programa Operacional em causa, a Autoridade de Gestão do POAT deveria evidenciar na avaliação a efetuar o cumprimento dos objetivos da operação, sob pena de ter que diligenciar pela recuperação dos montantes pagos”.**

Confunde-se numa única frase duas coisas muito distintas.

Uma é a “adequada avaliação do investimento realizado” e a questão de

saber se ele foi devidamente executado, conforme o projeto candidatado, com as alterações autorizadas.

Outra é a de saber se os resultados do investimento cofinanciado corresponderam aos objectivos fixados na decisão favorável de financiamento, coisa completamente diferente, como é sabido.

Quanto à primeira questão, a da avaliação do investimento realizado:

Ao contrário do que o Relatório comenta, sem fundamentar, esta avaliação foi adequadamente realizada, totalmente em prazo, e o seu resultado positivo refletiu a verdade dos factos, i.e., a realização correta do projeto no que ele teve de cofinanciado. A única parte do projeto que tinha prazos a cumprir. Realização correta como se passa a demonstrar.

Fundamentos factuais e jurídicos:

a) fomos submetidos a uma análise rigorosíssima relativamente à execução do projeto pela auditora da autoridade de gestão do POAT, que considerou, corretamente, o projeto como cumprido e realizado, vide o Parecer de Análise do Relatório Final, devidamente aceite formalmente pelo gestor, conforme o Relatório descreve a págs. 36, in fine, onde se afirma que a operação foi "(...) alvo de uma verificação no local constatando-se que não se deteta qualquer situação anómala na despesa validada, verificando-se o efetivo fornecimento dos serviços referentes à concepção, desenvolvimento e produção do SIT (...)".

b) Isso é reconhecido por este mesmo Relatório a págs. 37, no 2º parágrafo, quando afirma "se poder concluir que foi concretizada a "concepção, desenvolvimento e implementação de um sistema de informação de forma a corporizar computacionalmente uma entidade pública de cariz científico e tecnológico" que pode "produzir ferramentas e dados utilizáveis por outras entidades públicas", contrariando o que está afirmado na frase acima, em apreço;

c) O mesmo é reconhecido no despacho de concordância do Gestor do POAT de 23 de novembro de 2014, exarado sobre o Parecer de Análise do Relatório Final do projeto, conforme integra sem contestação, antes com anuência, este Relatório a págs. 36 in fine e 37.

Temos portanto demonstrada e não contestada pelo Relatório a avaliação do investimento realizado, sem qualquer anomalia na despesa validada e tendo sido adequadamente verificado o "efetivo fornecimento dos serviços referentes à concepção, desenvolvimento e produção do SIT".

Por esta razão e com os fundamentos supra se impugna, por incorreção factual e documental, portanto também por inexatidão, a expressão do Relatório: "A Autoridade de Gestão do POAT não procedeu à adequada avaliação do investimento realizado".

Ao contrário, propõe-se para superior decisão, por ser a verdade material e documentada, que o Relatório reconheça que o investimento realizado no projeto foi adequadamente avaliado, tendo-se concluído pela

ausência de anomalias na despesa validada e pelo efetivo fornecimento dos serviços referentes ao projecto.

Quanto à segunda questão, a de saber se os resultados do investimento cofinanciado corresponderam aos objectivos fixados na decisão favorável de financiamento.

A decisão favorável de financiamento, tomada em 22/06/2012, que se anexa - Anexo 4, reconheceu e portanto determinou como objectivos do projeto:

- a) produção de ferramentas e dados utilizáveis por outras entidades públicas;
- b) os quais serão uma base de apoio para a definição de políticas do território;
- c) E constituem um suporte à produção de informações estratégicas e ao acompanhamento de ações realizadas no âmbito do QREN;
- d) Este sistema constituirá ainda um importante suporte à tomada de decisão no âmbito da aplicação dos fundos estruturais do próximo período de programação.

Analisemos cada alínea.

Quanto à alínea a), já se expôs e documentou a págs. 9 e 10 deste documento o seu pleno cumprimento.

Quanto à alínea b), os dados compilados pelo IT têm servido de facto de apoio para definição de políticas de território, nomeadamente de nível local e regional, como sejam os casos do Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano (PEDU) de Mafra e sua execução, ou do Plano de Acção para Regeneração Urbana de Vila Real de Sto. António, o Plano de Regeneração Urbana dos Centros Urbanos Complementares do Concelho de Portel, ou o Plano de Regeneração Urbana (PARU) no Centro Urbano de Vila Velha de Rodão, tudo candidaturas que levaram em conta os dados compilados pelo IT, ou ainda a definição da futura rede de transportes urbanos da Área Metropolitana de Leiria, tudo casos concretos que o IT foi chamado a produzir ou a apoiar, e cujos documentos finais, já com os projetos a candidatar, se anexam - Anexo 5.

Quanto às alíneas c) e d), estes dados constituem já e irão constituir ainda mais, futuramente, um suporte à produção de informações estratégicas. Foi já o caso do acordo definido entre a Associação Nacional de Municípios Portugueses e o anterior Governo acerca dos municípios a considerar como Baixa Densidade, um acordo que teve por base um estudo nosso produzido para a ADXTUR e que levou necessariamente em linha de conta os dados existentes à altura sobre o QREN e o novo quadro comunitário de investimento.

Foi também o caso dos debates que levámos a efeito acerca do repensar duma nova estratégia de Habitação para o País e que foi levada ao conhecimento de cada um dos grupos parlamentares.

A metodologia que, pesem embora todas as dificuldades financeiras que

temos, se tem vindo a desenvolver numa base estritamente voluntária, é a seguinte:

1. Estão-se a estabelecer programas temáticos que enumeram as medidas de fundo estruturantes que o país necessita de atingir com o actual quadro comunitário de apoio, nos sectores em que estamos a trabalhar, i.e., Baixa Densidade, Social relacionada com o território, Habitação, Urbanismo e Ordenamento do Território, Mobilidade e Desporto e Mar. Encontram-se neste momento estabelecidos já os programas na área da Habitação, do Urbanismo e do Ordenamento do Território, do Desporto e Mar e da Baixa Densidade, que se anexam - Anexo 6.

2. Com base nestes programas, vamos criar no primeiro semestre de 2017 os respetivos Observatórios, constituídos cada um deles por uma Comissão Científica, integrada exclusivamente por doutorados e por uma Comissão Consultiva, constituída por personalidades de relevo ligadas a cada sector.

3. A Comissão Científica de cada Observatório procederá então à definição dos indicadores que irão medir na sociedade portuguesa os níveis de prossecução das medidas estruturantes que os fundos comunitários estão a permitir. Os resultados anuais desses indicadores passarão a ser anual ou semestralmente dados a conhecer ao público.

4. Estão também a ser compilados programas de investigação destinados a garantir uma análise adequada aos efeitos dos fundos comunitários e outras medidas de gestão complementares sobre os aspetos estruturantes da administração territorial do país. Anexa-se - Anexo 7, a título de exemplo, o trabalho que está a ser desenvolvido nas componentes do Urbanismo e do Ordenamento do Território, que é para nós prioritária.

Anexam-se - Anexo 8 - também os esquemas orientadores destes trabalhos, tal como foram sufragados no último acto eleitoral do IT, para melhor esclarecimento.

Parece ser de concluir, pelos motivos apontados, que os resultados do investimento cofinanciado corresponderam e estão a corresponder aos objectivos fixados na decisão favorável de financiamento, pelo que nada há a diligenciar.

E.

3.2.2.2. - Áreas Urbanas 14 - 20

A págs. 39, o Relatório afirma **“Os factos evidenciam ainda a falta de capacidade do IT para a realização do projeto dado ter procedido à contratação externa pelo valor aprovado pelo POAT”**.

Referiu-se na introdução esta conclusão como exemplo de alguma incompreensão acerca do que é e do que compete a uma ONG que gere uma rede com fins científicos.

Vejamos os factos:

- O IT tinha acabado de ser publicamente apresentado há alguns meses,

mas continha já a capacidade científica para albergar um acontecimento desta dimensão e para o orientar cientificamente, integrando especialistas das diversas valências e com um amplo leque de orientações filosóficas e doutrinárias. Por esta razão, estava preparado para desenvolver o programa a que se candidatou.

- O IT não tinha de ter no seu seio a capacidade logística para realizar um programa destes, que inclui pelo menos as seguintes competências: design gráfico, secretariado profissional, produção, relações públicas, relações com a Comunicação Social, transportes, comunicações elaboradas, gravação e som, preparação de power points para oradores, assistência em sala, apoio na área da restauração e hotelaria, tesouraria e aspetos financeiros e de administração relacionados com estes, para frisar apenas os mais óbvios. Estas são valências que sempre se podem obter por outsourcing. Não contabilizando o que teria que ter sido feito em matéria de laboração administrativa para contratação pública acerca de cada um destes aspetos, se o IT os tivesse assumido diretamente.

- O IT já na altura tinha na Rede Portuguesa para o Desenvolvimento do Território entidades capazes de montar perfeitamente o aspecto logístico do programa, designadamente a Urbe, para todos os aspectos organizacionais e variadíssimas entidades possuidoras de espaços para realizar as conferências e interessadas em que o IT levasse até elas estes debates.

- O IT não é uma entidade com fins lucrativos e nenhuma das entidades que participou com salas de conferência ou de debate neste programa o é. O interesse do IT e de todas essas entidades era puramente científico e foi devidamente concretizado. O IT não se candidatou, portanto, na tentativa de obter qualquer ganho financeiro e fê-lo sabendo mesmo que a verba em causa, face à amplitude do desafio, exigiria da parte do IT e das entidades alguma despesa, sem compensação. Para as entidades, foi a cedência sem pagamento dos respetivos custos para a realização de cada conferência. Para o IT, foi a participação dos seus associados na conferência, apresentando trabalhos e expondo-se a debates públicos, sem qualquer remuneração.

- A Urbe é uma entidade sem fins lucrativos. Não encarou - para isso é que servem as "relações estreitas" interassociativas - este trabalho como uma prestação de serviços lucrativa, mas como a realização de algo que desde há muito a própria Urbe defendia, o debate sobre as questões urbanas no início dos quadros comunitários de apoio, e que nunca tinha conseguido obter.

A capacidade do IT redundou num projeto plenamente realizado, com um número nunca visto de conferências realizadas em tempo record, do Algarve ao Minho, sempre muito participadas e até ao limite do que algumas vicissitudes externas menores, às quais fomos alheios, o permitiram.

Pelo que se propõe o reconhecimento de que os factos evidenciam ainda a capacidade do IT para a realização do projeto, tendo procedido, de modo autorizado pela autoridade de gestão do POAT, à contratação externa pelo valor aprovado pelo POAT".

Porque corresponde exatamente ao que se passou.

A págs. 39, in fine, o Relatório afirma: "Não se entende como é que um

membro do Governo ou a Secretaria- Geral atrás referida poderiam ter-se envolvido na alteração de um contrato de financiamento comunitário de um projeto de que era beneficiária uma associação privada, tendo consequências também na decisão de alteração do contrato de prestação de serviços celebrado entre duas associações privadas (o IT e a URBE), salientando-se que não existem evidências de que esta alteração nas atividades do projeto tenha sido aprovada pela Autoridade de Gestão(...)"

Um dos problemas que Portugal tem tido em matéria de fazer corresponder os objetivos dos fundos comunitários ao que o país necessita, é a sistemática negação pela Comissão Europeia de conceder a Portugal fundos para a área da habitação.

O assunto é preocupante, porque se sabe existirem diversas situações em Portugal que necessitam de alavancagem económica no domínio da Habitação, como sejam as ainda existentes barracas, muitas situações de habitações clandestinas a precisarem de ordenamento, que custa muito dinheiro porque as áreas necessárias para as infraestruturas, designadamente as rodoviárias e espaços verdes, estão ocupadas com habitações, a situação das habitações adquiridas há quarenta e cinquenta anos e mais nas periferias de Lisboa e do Porto, designadamente, em prédios de 10 e doze andares, com má construção, que agora começam a degradar de modo preocupante, não existindo em muitos casos nesses condomínios fundos de reserva para obras e estando os atuais ocupantes, em muitos casos famílias mono parentais, no limiar da pobreza, inteiramente descapitalizadas.

Durante as negociações do atual quadro comunitário de apoio, o IT percebeu, pelos seus contactos comunitários, que a Itália ia obter fundos para a área da Habitação, sob diversas razões, apresentando o caso italiano como caso único, ainda que o não sendo.

Avisou-se quem de direito e estando nós a considerar a possibilidade da candidatura que viemos a fazer, o IT ofereceu a possibilidade de realizar em Portugal uma conferencia internacional destinada a convencer os responsáveis comunitários das negociações de que Portugal merecia apoio para a área habitacional, que é uma das questões urbanas fundamentais.

Mas apenas sob compromisso informal de que seria o Estado a assegurar a presença desses responsáveis, dado que o IT não lhes tinha acesso. Esse compromisso informal não ficou na candidatura, mas **o Estado honrou a sua palavra quando, tendo-se alterado as circunstâncias, se compreendeu a impossibilidade de fazer participar aqueles responsáveis numa conferencia em Portugal durante a vigência do contrato assinado, que o IT fez questão de honrar pontualmente, como o Relatório reconheceu. Tão somente. Em matéria de interesse público, o IT tem a obrigação de colaborar e foi o que fez.**

Não houve a menor dificuldade em adaptar a logística que estava a ser desenvolvida pela Urbe para a realização dos estudos substitutivos porque, ao contrário do que interpretou o Relatório, o IT orientou e dirigiu sempre o desenvolvimento e a execução do programa.

A frase do Relatório anterior à aqui referenciada, também na pág. 39 do Relatório, é bem demonstrativa de que o Relatório conheceu da autorização do IFDR em não ser realizada a conferencia internacional.

A págs. 40, o Relatório afirma: **“pela análise do documento final “ÁREAS URBANAS 2014-2020” não se afigura clara a conclusão de que este documento concretiza o indicador de realização “1 Estudo”.**

“O mesmo se diga relativamente à sua imputação à atividade 7 constante do quadro n.º 11 - “Relatório final debate público”, à qual se encontra associado um custo de € 7.300”.

Concordamos com o Relatório no que respeita, aqui e além, a alguma carência de melhor organização dos dossiers deste projeto, que dificulta um pouco a pesquisa dos estudos científicos realizados. Não se conhecendo *a anteriori*, teria sido necessário ler todo o documento intitulado “Áreas Urbanas, Documento Final”, que se encontra no separador n.º 18 do primeiro dossier do projecto, para se encontrar na página 8 a frase “Foram produzidos dois documentos científicos, da autoria do Prof. Doutor Diogo Mateus e da autoria do TERCUD, coordenado pelo Prof. José António Oliveira - respectivamente anexos 3 e 4”. O primeiro estudo é apresentado entre as págs. 146 e 153 e o segundo é apresentado entre as págs. 154 e 203.

Quanto à imputação referida, ela pode ter-se devido à circunstância de os estudos terem sido colocados no documento final do programa.

Quanto aos outros cinco estudos referidos no parecer da Autoridade de Gestão do POAT sobre o Relatório Final, trata-se da contabilização dos estudos que de facto foram produzidos em virtude deste programa e apresentados nas diversas conferências. Referem-se apenas os estudos inovadores, apresentados pela primeira vez. Ou seja, dois estudos foram produzidos por iniciativa do IT e os outros surgiram durante a realização dos debates, por iniciativa generosa dos autores.

O Relatório refere seguidamente: **“Também no que respeita às atividades 5 - Documento de cada área temática a desenvolver no programa “Áreas Urbanas 14-20” (...)**

Existem evidências, aliás completas, da realização deste trabalho e elas consubstanciam-se em cada um e na totalidade dos programas das 18 conferências, pelo que se encontra devidamente registado no Dossier, mas anexa-se, à cautela - Anexo 9.

- Preparação relatório p/ debate - “identificadas no quadro em análise, não são indicados elementos que evidenciem a sua concretização”. É verdade, o relatório para debate foi efectuado e usado em todas as conferências pelo Presidente do IT ou por outro representante da sua Direção, mas no dossier o respectivo conteúdo apenas aparece integrado na introdução do documento final. Não houve o cuidado de o integrar como documento autónomo nos dossiers, porque a riqueza do respectivo conteúdo tornava-o já imprescindível para o

documento final, para o que solicitamos a compreensão do Tribunal.

No início da pág. 41, o Relatório conclui: **“Verifica-se, no entanto, que não foi realizada a conferência internacional prevista, não existindo evidências documentais do “Estudo” realizado em alternativa à mesma.”**

Tudo aspectos já esclarecidos, pelo que se impugna a conclusão.

A págs. 42, o Relatório refere, como base de argumentação para a exigência de um orçamento por actividade - extraordinariamente difícil face à dimensão, complexidade e variabilidade geográfica e de condições de todo o programa - **“A avaliação referida era necessária para apurar a concretização, designadamente, do indicador de realização de “1 Estudo”, conforme consta da decisão de aprovação. Com efeito, o que resulta dos elementos em apreciação é que o IT devia produzir “1 Estudo” em resultado do cumprimento das actividades por si propostas, que se devia inserir no objetivo da candidatura de produção de “documentação científica e a elaboração de propostas no âmbito das tendências de evolução europeias no domínio urbano (...).”**

Como já se demonstrou, foram realizados, por iniciativa do programa, dois estudos em vez de um. Sendo este o argumento a favor de um orçamento por actividade, deixa de fazer sentido essa exigência.

O Relatório conclui, a págs. 41, que **“Do exposto resulta que a gestão do POAT também neste caso não procedeu à adequada avaliação do investimento realizado e dos resultados do mesmo e à sua comparação com os que foram fixados na decisão favorável de financiamento, concluindo-se das evidências facultadas que os objetivos fixados não foram totalmente atingidos. Assim, mesmo que se considerasse o IT um beneficiário elegível no âmbito do Programa Operacional em causa, a Autoridade de Gestão do POAT devia diligenciar pela recuperação dos montantes pagos, caso não se evidenciasse que os objetivos da operação foram cumpridos.”**

Ora o que se conclui é que a falta de nomenclatura de dois anexos como tais, que estão integralmente incluídos no documento final do programa, cuja introdução aliás remete para eles, referindo o nome dos respetivos autores, dificultou o conhecimento pela auditoria dos estudos realizados e expostos no Relatório. A auditoria também não perguntou por eles.

Não existe, de facto, de direito ou em termos financeiros, qualquer razão para concluir que algum objectivo do Programa não foi cumprido e o POAT procedeu à adequada avaliação do investimento realizado e dos resultados do mesmo e à sua comparação com os que foram fixados na decisão favorável de financiamento. O Programa foi devidamente auditado pelo POAT.

Não existe qualquer motive, qualquer base factual, para diligenciar pela recuperação de montantes pagos, o que seria aliás injusto e contraditório perante a excelente qualidade e eficácia com que os objetivos foram cumpridos, como foi aliás globalmente reconhecido pelos participantes, pelos observadores informados e pelo cofinanciador, que, repete-se, auditou rigorosamente o programa.

F.

3.3. - Relações entre o IT e as associações URBE e IC

Não se consegue perceber, nem do ponto de vista da apreciação da legalidade, nem na óptica da parametrização ou da avaliação financeira do IT e dos seus projetos, a razão que levou o Relatório a debruçar-se sobre as relações, evidentemente próximas, destas três ONG, atendendo designadamente a que o desempenho de algum cargo associativo, designadamente sendo, como são, todos sem remuneração, não constitui impedimento para o desempenho de outro ou outros. E que ao presidente do IT compete dar o exemplo neste particular, sendo amiúde convidado para apoiar o surgimento de associações e para participar dos corpos diretivos destas.

Parece de particular mau gosto que as competências científicas e técnicas da Engenheira Miriam Romero Cobo, Engenheira de Sistemas e Mestre em Segurança Informática, não sejam referidas, ao contrário do que acontece com a sua relação pessoal com o Presidente do IT, que não releva para a legalidade ou irregularidade de qualquer dos projetos ou contratos apreciados, razão pela qual o Relatório nunca a utilizou para o efeito.

Deveria evitar-se, em nome da imparcialidade e da economia processual, este tipo de registo. Aliás, não são referidos outros dirigentes, como a Engenheira Madalena Presumido ou a Mestre Urbanista Tânia Baleia, que também são ou foram dos corpos sociais do IT vindos de outras associações que hoje integram a Rede para o Desenvolvimento do Território, designadamente da Urbe.

Maior discordância merece ainda o modo como se descreve a relação entre as três ONG. A Urbe não partilha instalações com o IT, até porque, ao contrário do IT, já tinha sede própria, adquirida há muitos anos. O que acontece é que simplesmente partilha meios e recursos humanos.

Qualquer manual de formação associativa incentiva a partilha de meios materiais e humanos, a parceria entre associações, a junção de esforços e a economia de escala pelo aproveitamento das competências alheias, de modo a conseguir mais com menos. E neste sentido, o aparecimento de “grupos”.

A criação do IT, que teria sido impossível sem o investimento humano e de meios próprios de instituições como a Urbe, é nesse aspecto um exemplo de manual, executado com acentuado sucesso, sendo cumulativamente um exemplo de excelência em matéria de partilha de meios e economias de escala.

A expressão “grupo” não se pode aplicar a associações, porque a Lei ainda não prevê grupos associativos. Mas a Lei concede às pessoas coletivas de Direito Privado e natureza associativa a autonomia necessária para efetuar essa partilha de meios e de esforços e para procurarem formas inovadoras, para levar os seus esforços mais longe na prossecução dos seus fins estatutários. Veja-se, a título exemplificativo, o Banco Alimentar, uma associação Rede que tem concitado bem mais partilhas de meios e de esforços entre ONG que o IT, mas que segue parâmetros de gestão semelhantes, dentro do seu escopo, muito diferente. Mas também a Liga dos Bombeiros Voluntários, a FENACERCI ou as redes desportivas que se formam em muitos concelhos para levantar um campeonato ou outro conjunto de eventos.

É deste modo que a Urbe, associação com pergaminhos ganhos ao longo de dezenas de anos em matéria de questões urbanas, concebe com outras instituições a criação de uma Rede dedicada ao desenvolvimento territorial do país. Como é que a relação poderia deixar de ser próxima?

Se esta associação prevê a possibilidade de impedimento do seu Presidente e a sua substituição nessa circunstância e apenas nela, é porque um Presidente da Urbe já sofreu um enfarte em funções e a associação ficou sem poder funcionar durante duas semanas, com prejuízo designadamente para os seus funcionários.

O IC, que pretende acompanhar as tendências modernas da promoção identitária dos aglomerados urbanos, é um projeto que merece apoio, que também cresceu sem meios e que reúne muitas boas vontades, designadamente dentro do IT e da Urbe.

Mas estes factos, que poderiam ter sido apresentados para retratar uma apreciação positiva da actividade do IT em matéria de economia e partilha de meios, são apresentados no Relatório doutro modo, para fins que não se entendem nem são aparentes, já que neste ponto, ao contrário de todos os outros, o Relatório não faz um comentário, não tece uma conclusão, até porque não há nenhuma conclusão com consequência a tirar. Então para que serve este ponto? A que se destina?

Em nome do princípio da economia processual, da pertinência e da imparcialidade, solicita-se a retirada deste ponto.

G.

3.4. Financiamento público nacional

3.4.1. Participações públicas

Laboratório Nacional de Engenharia Civil

O Relatório afirma, a págs. 47: **O Laboratório nunca apurou o valor da cedência do bem do património público, bem como os demais custos**

incurridos com a entidade, pelo que não aferiu da necessidade de dar cumprimento à obrigação de publicidade e de reporte de informação do apoio em causa.

Com efeito, à semelhança do disposto no artigo 6.º da Lei n.º 64/2013, que dispõe que os atos de doação de um bem patrimonial registado em nome do Estado ou de outras entidades obrigadas são publicitados com indicação do valor patrimonial estimado e do seu fundamento legal, também no presente caso o LNEC deveria ter apurado o valor da cedência para verificar se tal montante equivalia a uma anualização da retribuição mínima mensal garantida, cfr. artigos 2.º, n.ºs 1 e 2, 3.º e 4.º, da Lei n.º 64/2013.

Tal omissão tem como consequência a violação de normas legais ou regulamentares relativas à gestão de património, sendo suscetível de determinar responsabilidade financeira sancionatória para os responsáveis, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea d), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com a redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.”

Na verdade, o Laboratório não efetuou qualquer cedência, ao IT, de bens de património público - o conceito legal definido pela Lei n.º 64/2013, de 27 de Agosto.

O IT tem ocupado, de forma não titulada, por mera tolerância, uma sala do LNEC. Fá-lo sem que tenha existido a cedência, i.e., a transferência, de quaisquer direitos, incluindo o de posse. Por não ser uma cedência, a todo o tempo o LNEC a pode cessar, com a mesma informalidade com que a vem tolerando, porque o IT se encontra despojado de quaisquer direitos relativamente aquele ou a outro espaço, nas instalações do LNEC.

Nas palavras do Professor Doutor António Santos Justo, in “A base romanista do direito luso-brasileiro das coisas”, (...) refere os “casos de simples detenção ou posse precária: o exercício do poder de facto sem intenção de agir como beneficiário do direito; o poder de quem se aproveita da tolerância do titular do direito”. Esta é toda a posição que o IT detém relativamente ao LNEC.

Ora o conceito de cedência de bens do património público, que é a atribuição de um ou vários direitos de uso privativo a particulares, que a Lei n.º 64/2013, de 27 de Agosto caracteriza como benefícios a particulares ou subvenções públicas, só pode ser concedido mediante licença ou concessão, nos termos regulados pelo artigo 27.º do Regime Jurídico do Património Imobiliário Público, na sua redação atual (DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto, com todas as alterações, incluindo a da Lei n.º 82 - B/2014, de 31 de Dezembro. O conceito de subvenção pública, que o DL n.º 167/2008, de 28 de Agosto, caracterizou no seu artigo 1.º, n.º 2 como “vantagem financeira atribuída (...) a partir de verbas do Orçamento de Estado”, não tem aplicação no caso concreto, por divergência de conteúdo.

Pelo que se impugnam todas as conclusões e propostas de

consequências sobre este assunto.

H.

3.4.3. Contrato do Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana

A págs. 57 do Relatório, afirma-se: (...) considerando que o Presidente do Conselho Diretivo do IHRU é o associado fundador individual n.º 16 do IT, tendo subscrito a ficha de adesão em 12 de dezembro de 2011, com vista a garantir a imparcialidade da administração na celebração deste protocolo, nos termos do já referido artigo 6.º do anterior CPA, o mesmo deveria ter-se absterido de participar na deliberação de 19 de abril de 2012, que autorizou o IHRU a associar-se ao IT na criação da Agência Independente da Habitação e da Cidade.”

Rita Soares Dias, no seu artigo “A imparcialidade na Administração Pública”, define que “Um dos princípios norteantes do Direito Administrativo português passa por tratar de forma idêntica os particulares que estabeleçam relações com a Administração Pública, repudiando, de todo, quaisquer práticas discriminatórias.

Daqui se extrai uma lógica de imparcialidade. (...) Com efeito, os agentes e titulares de órgãos administrativos estão impedidos de participar em qualquer tipo de processo que lhes diga respeito ou com o qual tenham algum tipo de interesse, mesmo que indiretamente (por via do cônjuge ou algum parente em linha reta). Nos casos em que haja um qualquer impedimento previsto na lei, que possa pôr em causa a imparcialidade na tomada de decisão daquele caso concreto, o agente ou órgão administrativo deve declarar-se impedido de se pronunciar relativamente à mesma, sendo, com efeito, substituído por outra pessoa”. Os Códigos de Procedimento Administrativo, anterior e actual, referem aliás este princípio.

O que se impugna é a aceção em que o Relatório usa este princípio, porque essa aceção está em desacordo com a letra e com o espírito da Lei, assim como com o modo como ela tem sido aplicada pelos Tribunais.

Com efeito, não se pode conceber que a imparcialidade de um funcionário ou de um dirigente da Administração Pública estejam comprometidas simplesmente por serem associados de uma qualquer entidade sem fins lucrativos, na qual não têm quaisquer interesses egoístas, designadamente económicos, pelo contrário, porque contribuem para ela e dela nada retiram.

O princípio estipula claramente, como muito bem refere Rita Soares Dias, que “os agentes e titulares de órgãos administrativos estão impedidos de participar em qualquer tipo de processo que lhes diga respeito ou com o qual tenham algum tipo de interesse, mesmo que indiretamente (por via do cônjuge ou algum parente em linha reta)”.

Interesse que não se pode entender como sendo filiado numa associação de bombeiros, no Sport Lisboa e Benfica ou no Banco Alimentar, porque então

considerar-se-ia como “interesse” a simples participação cívica de cidadãos em ações ou associações sem fins lucrativos, donde não lhes provém ganho ou vantagens. E não é esse o sentido nem o objectivo dum princípio que releva fundamentalmente pra prevenir conflitos de interesses que prejudiquem a administração ou terceiros particulares por decisões que tenham por base, ao menos parcialmente, o interesse pessoal, ganho ou vantagem, de algum dos intervenientes.

No mesmo sentido, *manus ad minor*, O Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, de 24 de fevereiro de 2012 (proc. 1957/10): “I - A mera alegação, sem concretização de factos, referente apenas à composição do capital social e dos órgãos sociais entre a entidade adjudicante e uma das empresas do consórcio a quem foi adjudicado o concurso público para concepção, fornecimento e construção de uma central de valorização orgânica [objecto do concurso em causa] não implica a violação dos princípios da imparcialidade, isenção e transparência.

II - Estes princípios só podem ser considerados violados desde que se aleguem, concretizem e provem factos concretos indiciadores da sua violação, e não meras considerações e generalidades que não se conseguem sequer concretizar.*

* Sumário elaborado pelo Relator

Não havendo, em qualquer destes casos, para além do mais, prejuízo potencial ou efetivo para terceiros, particulares ou não, e tendo em conta o que ficou descrito, solicita-se a retirada da acusação irregularmente efectuada ao presidente do IHRU, assim como a um sem número de personalidades que sofrem, neste relatório, esta acusação infundamentada, que parece ter como único verdadeiro fundamento a circunstância de terem aderido ou participado em acontecimentos desta ONG e de o IT ter ou ter tido alguma relação com as respetivas entidades, o que, convenhamos, é muito pouco para justificar a invocação do princípio da imparcialidade, quando não se provou, em qualquer dos casos, parcialidade.

A págs. 61 do Relatório refere-se, com base num documento do IT, que **“Verifica-se, assim, que a verba paga pelo IHRU ao IT serviu para pagar parte dos 15% do cofinanciamento do Sistema Informático do Instituto, a que este se encontrava obrigado no âmbito do contrato realizado com a Autoridade de Gestão do Programa Operacional de Assistência Técnica do QREN, referido no ponto 3.2.2.1.”**

Não se consegue entender a relevância para este Relatório em conhecer do destino das verbas de uma ONG privada, do modo como as administra ou como as usa ou não para o cumprimento das suas obrigações para com a Administração.

Num documento elaborado pelo IT a pedido da auditoria, o IT explicou, por demonstração, que os esforços e o valor implicado no cumprimento do Protocolo entre o IT e o IHRU eram muito superiores ao subsídio recebido, como

é fácil de se ver.

Curiosamente, o Relatório parece ignorar esta evidência para se focar no destino que esta ONG de gestão privada decidiu dar às verbas assim disponibilizadas, do que aliás não retira consequência. Não se entende, até porque o IT poderia ter decidido dar outro destino específico a estas verbas, usando outras para o cofinanciamento.

Solicita-se portanto, porque é inóquo e destituído de sentido, a retirada deste ponto do Relatório.

A págs. 63 do Relatório, afirma-se: **“Apesar do referido pelo Presidente do IT entende-se, em coerência com o protocolo celebrado, que os € 25.000 pagos pelo IHRU correspondem à contraprestação da prestação de serviços realizada pela Associação.”**

Esta afirmação é efetuada, independentemente de se ter explicado à auditoria que existiram erros contabilísticos da nossa inexperiente técnica oficial de contas e que foram já anteriormente enunciados. É efectuada, embora não se vislumbre motivo algum para que o IT e o IHRU, se pretendessem fazer um contrato, não o fizessem por ajuste directo, sem mais. Em suma, parece inexplicável por inteira ausência de motivação. Ao invés, existiram vastos motivos para que o Protocolo fosse realizado e para que não fosse de todo em todo possível efetuar uma contratação de serviços, como se demonstrará.

Esclarecem-se um a um os fundamentos que o Relatório aduz para justificar a afirmação de existência de uma prestação de serviços e em seguida fundamenta-se juridicamente por que razão estamos perante um Protocolo que explica a razão de ser de um subsídio.

Como já se explicou porque motivo estamos perante quotas no que respeita aos 5.000 Euros que o IHRU pagou ao IT para esse efeito, debruçar-nos-emos de momento apenas sobre os restantes 20.000 Euros.

Fundamentos do Relatório:

“O montante de € 20.000 pago pelo IHRU, considerado no protocolo celebrado com o IT a título de apoio à criação da AIHC, constitui a contrapartida de prestações contratuais específicas por parte do Instituto do Território, tendo o IHRU interesse económico directo na realização das mesmas. Com efeito:

A AIHC traduz-se na criação de uma rede institucional nacional de reflexão de medidas de política pública, com os objetivos de, nomeadamente, identificar oportunidades e criar programas de desenvolvimento da reabilitação e da gestão urbana; produzir e difundir contributos para a estratégia eficiente da Habitação e da Administração da Cidade; e de propor soluções de simplificação administrativa; (?)

Esta rede de reflexão – AIHC – teve a participação e o envolvimento dos

“stakeholders” do sector da construção, do imobiliário, da comunidade académica e científica, bem como do “terceiro sector”; (?)

No âmbito da AIHC foram preparadas e promovidas diversas conferências e debates, como é o caso da conferência de lançamento da AIHC e a preparação e acompanhamento dos debates realizados para a Estratégia Nacional da Habitação; (?)

Em abril de 2014, a AIHC do IT apresentou o documento Estratégia Nacional para a Habitação que esteve na base do trabalho do IHRU que conduziu ao documento final que resultou na Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2015, de 15 de julho.

Explicações e comentários:

a) Não se vislumbra onde é que está o interesse económico do IHRU na criação da AHIC e muito menos a “contrapartida contratual específica”, donde o IHRU não retiraria, como não retirou, qualquer vantagem económica direta ou indirecta. Com efeito, a AHIC é e sempre esteve previsto ser um think tank do IT - como o Relatório aliás reconhece - onde de modo informal diversas entidades públicas e privadas do sector pudessem discutir entre si e com outras entidades, ora convidadas, ora do sistema científico nacional, questões relacionadas com a Habitação e não apenas sequer, como erradamente propõe o Relatório, de “medidas de política pública”.

É este propósito altamente remunerador para o país e para o interesse público? O IT e o IHRU acharam que sim. É diretamente remunerador para o IHRU, que tem grande parte das entidades da AHIC no seu conselho consultivo? Não seria concebível que o fosse e não o foi, como não o é.

Portanto, a criação da AHIC, que não foi uma exigência do IHRU mas uma proposta do IT como fundamento do pedido de subsídio, não pode ser tipificada como uma contrapartida ou uma contraprestação direta, mas como um compromisso de objetivo de interesse público difuso a cumprir, dada a existência do subsídio e nesses termos, à luz do Direito interno como do Direito comunitário, não constitui uma condição tipificável como de prestação de serviços, como na análise jurídica a que se procede abaixo se demonstrará.

b) A circunstância, que confirmamos, de a AHIC ter obtido o envolvimento de muitos dos principais agentes públicos e privados do sector nada contribui para a formação de uma ideia de prestação de serviços;

c) Não se compreende em nome de que lógica ou conceito se apresenta a conferência de lançamento de um think tank como uma prestação de serviços seja a quem for, quando nem o Relatório contesta serem as Agências entidades informais existentes no seio do IT e totalmente sob o seu controlo direto, como se percebe pela leitura dos Estatutos do IT - desde logo, o diretor de cada Agência é sempre designado pelo IT, nem sequer é escolhido pelos associados-membros de cada think tank. Se houvesse e não há, prestações de serviços, não seria com esta base que isso se demonstraria.

A propósito da “preparação e acompanhamento dos debates realizados para a Estratégia Nacional da Habitação”, confundem-se várias coisas diferentes e juridicamente distintas e daí a conclusão equivocada.

Uma coisa é uma entidade proceder à organização - produção de eventos - para outra, sejam esses eventos conferências, espetáculos ou investigação aplicada. Nesse caso a entidade adjudicante tem interesse económico direto no resultado e isso não constitui financiamento público.

O IT não fez isso, como é evidente, quando promoveu no seu interesse próprio as conferências que promoveu. Não andou a fabricar conferências para ninguém no âmbito do Protocolo com o IHRU.

Por outro lado, uma coisa é o debate que o IT, através da AHIC, lançou acerca da criação de uma estratégia nacional para a Habitação, no momento de maior crise do sector desde o surgimento da democracia no país. Esse debate foi participado por dezenas de entidades públicas e privadas, com grande empenho da Urbe, há dezenas de anos no sector, e do IHRU, entre muitas outras públicas e privadas, designadamente bancos - quase todos foram chamados a dar a sua opinião, sem que lhes tenha sido solicitada qualquer contribuição financeira, para haver garantia de independência. O acompanhamento dos debates realizados para a estratégia nacional de habitação de que fala o Relatório, foi exclusivamente o acompanhamento dos acima referidos, que eram de interesse directo do IT e de interesse público difuso, designadamente para todo o sector da Habitação e da construção de habitação, IHRU e outros institutos públicos incluídos.

Coisa muito diferente foram os trabalhos levados posteriormente a efeito pelo IHRU para proceder à elaboração de documento com o mesmo nome mas completamente diferente do do IT, que foi a Estratégia Nacional de Habitação elaborada pelo IHRU e que haveria de ser sufragada pelo Governo.

Os dois documentos mal se tocam, como a mera leitura dos mesmos permite verificar. Porque, embora a AHIC/IT tenha lançado o debate para este tema e ido apresentar as conclusões a que se chegou a todos os grupos parlamentares da Assembleia da República, o trabalho posterior que o IHRU fez, aproveitando a auscultação que teve a possibilidade de acompanhar durante os trabalhos que o IT decidiu realizar, pouco teve a ver com as conclusões dos debates do IT.

Isso deve-se precisamente ao facto de o IT/AHIC e o IHRU terem objectivos e agendas diferentes e ao facto de isso não ter sido alterado pelo Protocolo realizado, que não constituiu uma prestação de serviços.

O IHRU aceitou que se estava num momento em que seria útil para o interesse público suscitar o debate no sector sobre caminhos de futuro. Mas sabendo que o interesse do IT nunca seria condicionável a produzir uma estratégia para a Administração pública no sector. Até porque o ponto de partida

do IT foi precisamente o pouco que a Administração poderia fazer pelo sector naquele momento de crise, perspectiva diametralmente diferente da que o IHRU veio a defender na sua estratégia nacional de habitação, toda ela um conjunto de medidas públicas para o sector.

A utilização da mesma nomenclatura pode ter induzido em erro, mas os factos desmentem que se trate, ao longo deste período, da produção de um único documento.

É nossa convicção que o IHRU entendeu a incorreção estratégica e o trágico dispêndio de dinheiros públicos, da solução anterior, que fora gastar em três universitários quase trezentos mil euros para produzirem uma “obra prima”, que deveria ter incentivado um sector que nada tinha a ver com eles. Um “contrato de prestação de serviços”!

Este foi sempre o argumento do IT. A necessidade de o estado fazer diferente e começar por incentivar o debate no sector, com informalidade e através de entidades independentes, i.e., privadas e não contratadas pela Administração, que seguissem os seus próprios pontos de vista na organização dos debates e chamassem todos e quem entendessem para os mesmos, sem formalismos.

Só daí se poderia partir para a definição de algo que tivesse realisticamente a ver com o sector. Esse algo, que foi a ENH do Governo, pós debates públicos independentes, o IHRU considerou poder fazê-la internamente e assim aconteceu.

Para que não restassem dúvidas de que o subsídio do IHRU ao IT não constituía uma prestação de serviços remunerada que condicionasse a liberdade do IT no debate, mas sim um incentivo a esse debate sobre diversas formas - organização numa AHIC, promoção de debates de especialidade, etc., fez-se um Protocolo clarificador, em vez de ter sido atribuído simplesmente o subsídio.

A apresentação numa versão já muito final do documento oficial ao debate numa conferência da AHIC foi um pedido do IT à Administração, baseado no muito esforço que tínhamos feito para suscitar o debate no sector acerca do tema e constituiu o reconhecimento pela Administração da qualidade e da participação atingida pela nossa contribuição cívica, mas também científica, para o sector.

d) Como já se explicou, confunde-se a Estratégia Nacional para a Habitação produzida pelo IT com o documento produzido posteriormente pelo IHRU, no qual o IT não participou, que teve as suas reuniões próprias e que resultou na deliberação governamental, aproveitando o mesmo nome.

Todavia, a única coisa semelhante entre os dois documentos é o nome.

O trabalho do IT não foi realizado sob orientação do IHRU, para o seu interesse directo ou sob seu condicionamento. Não foi exigido pelo IHRU -

foi proposto pelo IT para suscitar o apoio do IHRU - e se o grande debate público que o IT promoveu através da AHIC serviu de inspiração para a orientação pública no sector, então o IT não fez mais do que cumprir os seus fins estatutários. Mas o facto é que o documento produzido pela AHIC/IT, repete-se, não esteve na base do documento que seria deliberado pelo Governo. Não há como entender este documento como uma prestação de serviços do IT para o IHRU e impugnamos veementemente esse entendimento.

A questão jurídica da distinção entre um subsídio e uma contratação de prestação de serviços.

Há duas maneiras de olhar para o assunto.

Uma é a de ver se os elementos tipificadores do contrato de prestação de serviços se encontram presente no Protocolo. Começemos por aqui,

- Poder de orientação e direção dos trabalhos - este é o elemento mais importante; quem contrata, tem que orientar e dirigir os trabalhos contratados. O IHRU não orientou nem dirigiu os trabalhos de nenhuma das tarefas que o IHRU assumiu no Protocolo, nem a peça em causa contém a menor referencia a essa possibilidade;

- Prazo de execução das prestações objecto do contrato - cada tarefa contratada tem um prazo; no Protocolo não há um único prazo para o cumprimento de qualquer dos objectivos;

- Habilitação - a habilitação do adjudicatário é um elemento essencial dos contratos; o IT, como a auditoria conheceu, prestou serviços a várias entidades e não teve a menor dificuldade em se habilitar para o efeito. Ora neste Protocolo não existe habilitação.

- Poder de fiscalização - O Protocolo não prevê qualquer mecanismo de fiscalização pelo IHRU;

- Características técnicas ou funcionais das prestações objecto do contrato - não existe qualquer definição ou sequer menção neste sentido;

- Preço de cada uma das prestações objecto do contrato - Não existe qualquer fixação de preço das prestações, ainda que se considerasse, por absurdo, os compromissos protocolados pelo IT como prestações.

Conclusão: Não se encontram presentes no Protocolo qualquer dos elementos essenciais de um contrato de prestação de serviços. Trata-se de um subsídio.

Outra maneira de olhar para o tema é a que o Direito comunitário modernamente usa e que tão bem está estabelecida no Acórdão TJCE de 3 de outubro de 2000, proferido no Processo C-380/98, suscitado pela Universidade de Cambridge, citado aliás pelo Relatório, onde o Tribunal interpreta com meridiana clareza que se considera financiamento público um financiamento duma entidade pública destinado a fins de interesse público, ainda que tenha contraprestações definidas, quando essas contraprestações não sejam de

natureza contratual, isto é, não constituam prestações mercantis que tenham interesse económico para a entidade adjudicante (& 24).

Era o que aconteceria se o IT tivesse vendido ao IHRU a organização de umas tantas conferencias, que seriam, nesse caso, acontecimentos do IHRU, por ele promovidos, com uma organização logística da entidade paga para o efeito. Nada disto se passou, como evidenciam factos e documentos.

Em conclusão, o Protocolo entre o IHRU e o IT é isso mesmo e nada tem a ver com um contrato de prestações de serviços, pelo que se impugna essa conclusão do Relatório.

Novamente a quota de 5.000 Euros paga pelo IHRU

O Relatório afirma: "Quanto ao montante de € 5.000 pago pelo IHRU, refere-se no protocolo que esta quantia é relativa à sua adesão como associado da Agência (AIHC). Como a AIHC não tem personalidade jurídica, consubstanciando um centro de custos do IT e o IHRU não é associado do Instituto do Território, como foi aliás reafirmado pelo Presidente do Conselho Diretivo daquele Instituto, entende-se que esta quantia faz igualmente parte da remuneração das prestações contratuais específicas efetuadas pelo Instituto do Território."

O Relatório admite que o IHRU pagou uma quota. Uma quota paga-se como acto de adesão ou como contribuição ordinária a uma associação. O Relatório admite que esse pagamento foi efectuado ao IT. Ninguém paga a uma entidade uma quota destinada a uma terceira entidade. Uma quota é, por definição e por exigência legal, paga à entidade a que se destina, ou a um seu representante autorizado para o efeito. Aqui não existia qualquer representação, por isso não há modo de não concluir que a quota foi paga à entidade a que se destinava.

Aliás no mesmo sentido, o Relatório afirma que a AHIC é um centro de custos do IT. Na verdade, nem isso é, porque a AHIC não tem custos ou receitas consignadas, nem nunca teve.

O Presidente do IHRU nunca afirmou, que tenhamos conhecimento, pelo contrário, que o IHRU não é associado do IT. O IHRU sempre funcionou como associado do IT, mas declarou sempre, o que é aceitável, que a sua adesão se destina apenas a participar nos trabalhos da AHIC.

Não tem cabimento lógico ou jurídico que alguma confusão relativamente ao pagamento de uma quota - repete-se, que o IHRU pagou como quota e que pagou ao IT - se transmute no que juridicamente está mais distante dos factos, que é numa prestação de serviços.

Não é possível pagar uma quota a uma entidade inexistente e a circunstância de essa quota ser isso mesmo e não outra coisa é a única

circunstância que está de acordo com todas as evidências: o registo dessa verba e da sua qualificação dentro do IHRU; o registo dentro do IT; a letra do Protocolo.

Perante um problema de interpretação jurídica das evidências de uma despesa, não parece que a metodologia imparcial e justa seja a de afastar as possibilidades mais consentâneas com as evidências, para se concluir pela possibilidade que todas as evidências contrariam.

Argumentando por via do absurdo, não é possível pretender que se efetuou o pagamento de uma quota destinada a A, à entidade B, quando afinal A é inexistente e afinal nada mais é que uma existência interna de B...

Em conclusão, a quota de 5.000 € foi paga pelo IHRU ao IT, adequadamente, por o IHRU ser associado do IT, para integrar o think tank do IT designado "AIHC - Agência Independente da Habitação e da Cidade".

I. Contrato-Programa de Desenvolvimento Desportivo - Apoio à Atividade Desportiva, "Desporto e o Mar 2014"

O Relatório afirma: **"tendo em conta que em nenhum dos documentos subjacentes ao contrato programa celebrado, nem neste, são invocadas as exigências imperiosas de direito público que justificassem a produção de efeitos retroativos, estava esta (retroatividade) proibida por lei, tendo sido violado o disposto no n.º 2 do artigo 287.º do CCP, não podendo ter sido comparticipadas pelo IPDJ despesas com a realização do contrato-programa anteriores a 5 de setembro de 2014."**

O Relatório parece fazer equivaler, sem fundamento jurídico subjacente, que a circunstância de não terem sido invocadas na letra dos documentos referidos as exigências de direito público, equivale à respetiva inexistência, o que parece tão válido como a aceção contrária, a de que se o membro do Governo aprovou com retroatividade o acto administrativo em causa, essas exigências por certo existem.

Não teria sido mais rigoroso solicitar o fundamento dessa aprovação e verificar desse modo se a sua não exposição documental foi um lapso ou se de facto não existem esses fundamentos?

É que sem esclarecer adequadamente a questão de fundo, toda a conclusão de ilegalidade e de comparticipação indevida de despesas é destituída de legitimidade e fundamento.

No que respeita à justificação das despesas relativas às atividades programadas verifica-se no Relatório de Final de Actividades 2014 do IT: **"A inexistência de correspondência entre as atividades com necessidades de financiamento público e os documentos justificativos apresentados, não sendo possível efetuar a respetiva imputação ou determinar os critérios**

para tal”.

Confundem-se duas coisas que não são confundíveis. Uma coisa é terem sido, ou não, apresentadas as despesas realizadas com as actividades com necessidades de financiamento público.

A outra completamente diferente, é não se conseguirem imputar as despesas realizadas efetivamente, com cada uma das actividades financiadas.

De facto, o IT não se apercebeu de que tinha de o fazer - nem o Relatório fundamenta que assim tenha de ser feito. Mas aceita-se que poderá ser um melhoramento a introduzir, tendo em vista aumentar a transparência das contas desta instituição.

“São juntos, no entanto, quatro recibos de vencimento, do cônjuge do Presidente do IT”. - **Mais uma vez, o Relatório releva a condição de cônjuge da cidadã que é uma profissional especializada em projetos do IT, ao seu nome próprio e títulos académico e profissional. Lamenta-se profundamente ter de registar e deixar informado que a cidadã em causa não recebe vencimento por ser cônjuge do Presidente do IT, mas antes pelo seu desempenho científico e profissional e a vulgaridade com que a cidadã da República é tratada neste passo do Relatório poderia e deveria ter sido evitada, desde logo em nome do respeito devido pela Administração ao particular, mais não fosse.**

Recorde-se que se está aqui perante uma entidade que nestes anos agora em análise, posteriores a 2012, já não revestia quaisquer características públicas e perante um cargo, o de presidente do IT, que não é e nunca foi remunerado.

“de nenhum deles é possível extrair a imputação dos valores a que faz referência o Relatório de Final de Actividades 2014 apresentado pelo IT, a que acresce o facto de não ser possível identificar as atividades com as quais os recibos estão relacionados.” - Mais uma vez há um problema de imputação, que futuramente estará resolvido.

“como se refere na análise ao contrato programa de desenvolvimento desportivo de 2015, este congresso não chegou a ser realizado” - Como muito bem sabe a auditoria, porque assim foi informada pelo IPDJ, este Congresso foi realizado com apenas alguns meses de atraso, no primeiro semestre de 2016. Por vezes acontece às associações terem promessas de apoios que falham à última hora, demorando mais do que o que se quer a substituí-los, ou a reorganizar os eventos sem eles.

“Pelos elementos facultados pelo IPDJ não existem evidências de que o Instituto tivesse acompanhado e controlado a execução do contrato através de qualquer meio referido no citado artigo 19.º, nem de que o programa desportivo tivesse sido realizado de forma a atingir os objetivos nele expressos.”

O IPDJ, como o Relatório reconheceu, acompanhou cada reunião da AIDEM - Agência do Desporto e do Mar - com funcionários seus. Foi sempre nas reuniões da AIDEM que foram decididos cada um dos passos de execução do Programa. Para além disso, o IPDJ participou em várias das reuniões

interinstitucionais destinadas a preparar a execução de aspectos enunciados no Programa. Até este Relatório deveria reconhecer que nem sempre a Administração acompanha tão de perto a execução de um seu programa, sobretudo quando apenas contribui para o mesmo com 10.000 Euros. Talvez o faça porque existem “exigências imperiosas de direito público”, como a inclusão no desporto náutico, a justificarem o empenho da Administração.

J.
Contrato-Programa de Desenvolvimento Desportivo – Apoio à Atividade Desportiva, “Desporto e o Mar 2015”

A págs. 77 e segas, aparece uma análise com o título em epígrafe.

No ponto 2.1. deste Relatório é definido o respetivo âmbito, do seguinte modo: “A ação (esta auditoria) tem a natureza de auditoria orientada e como objetivo geral apreciar o financiamento público do IT - Instituto do Território, bem como a legalidade dos contratos celebrados com o Estado, desde a sua constituição, em 1 de outubro de 2011, até ao final de 2014.” (sublinhado nosso).

Deste modo, o contrato programa de desenvolvimento desportivo de 2015 extravasa o âmbito da ação, pelo que nos abtemos de comentar a auditoria neste particular, apesar das manifestas imprecisões, opiniões e conclusões sem fundamento nas evidências e nos factos.

José M. Santos Soeiro

Auditoria ao Instituto do Território (ITE) sobre o
financiamento público e os contratos celebrados com
o Estado

Comentários

TRIBUNAL DE CONTAS

592/2017
2017/1/12



Auditoria ao Território, IT – Instituto do Território, Rede Portuguesa para o Desenvolvimento do
Território, Associação, sobre o financiamento público e os contratos celebrados com o Estado

Processo nº 20/2015 – Audit

Comentários em aplicação do art. 13º da Lei nº 98/87, de 26 de agosto, republicada pela Lei nº 20/2015,
de 9 de março

Procurando corresponder à faculdade concedida pela Direção-Geral do Tribunal de Contas para aplicação do procedimento previsto no do art. 13º da Lei nº 98/87, de 26 de agosto, republicada pela Lei nº 20/2015, de 9 de março, o signatário, enquanto ex-Presidente da Comissão Diretiva do Programa Operacional de Assistência Técnica FEDER 2007-2013, por inerência das funções de Presidente do Conselho Diretivo do ex-IFDR que exercia, propõe-se apresentar alguns comentários ao relatório de auditoria supra referido, formulados com o propósito de contribuir construtivamente para a consolidação da versão preliminar que nos foi facultada.

Devemos todavia previamente realçar que os comentários a seguir apresentados estão circunstancialmente limitados no seu âmbito e fundamentação. Com efeito, encontrando-se o signatário na situação de aposentado, os comentários são fundamentados estritamente num exercício de memória, na consulta a alguns pouco apontamentos pessoais e no acesso aos documentos publicitados no portal do POAT FEDER, não tendo beneficiado do acesso às fontes de informação, ou seja, da consulta ao processo relativo às operações em causa nem sobretudo beneficiado da informação habilitada e credível dos membros que integram o Secretariado Técnico do POAT FEDER.

Acresce termos apenas acedido a um extrato do relatório de auditoria, contrariamente à prática habitualmente seguida nas auditorias aos fundos europeus estruturais e de investimento, pelo que a pertinência de algumas das considerações expressas poderão estar prejudicadas por uma visão parcial do diagnóstico realizado pelos auditores e dos fundamentos das suas conclusões preliminares.

Por força das limitações circunstanciais referidas, entendemos que deveríamos limitar os nossos comentários aos pontos relativamente aos quais presumimos poder dar um contributo útil para a consolidação da versão preliminar do relatório de auditoria, não deixando de expressar a expectativa de que a Autoridade de Gestão do POAT FEDER não deixará de prestar considerações suficientemente esclarecedoras, completas e fundamentadas.

Assim:

Rua Plácido Abreu, 8 - 4º Dtº
TM +351 919778745

1495-152 ALGÉS Portugal

jose.soeiro10@gmail.com

Pág. 1 de 11

... Considerando que a Presidente do Conselho Diretivo do ex-Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional tinha subscrito, em 8 de maio de 2012, o protocolo da Agência do Desporto e do Mar do IT, não deveria ter intervindo nesse processo, de modo a ser garantido o princípio da imparcialidade....

O signatário considera que a sua intervenção no protocolo da Agência do Desporto e do Mar do IT, concretizada através da assinatura do mesmo, não prejudicou o princípio da imparcialidade designadamente quanto à aprovação das candidaturas apresentadas por aquela entidade ao POAT FEDER.

Com efeito:

- 1 | O ex-IFDR exercia um leque muito vasto de responsabilidades no âmbito do FEDER e do FC, designadamente como entidade nacional responsável pela coordenação técnica, pela monitorização e avaliação, pela certificação, pelo pagamento, pela auditoria das operações sendo ainda beneficiário desses fundos, assegurando o Presidente do Conselho Diretivo do ex-IFDR as funções de gestor do POAT FEDER cujo principal beneficiário era aliás esse mesmo instituto.

A organização interna dos serviços e os seus procedimentos tinham que observar os princípios de eficiência, eficácia, qualidade e de segregação interna de funções e de processo de decisão, tendo sido favoravelmente avaliados pela Autoridade de Auditoria do QREN e pela Comissão Europeia, em sede de avaliação prévia da conformidade dos sistemas de gestão e de controlo dos programas operacionais que era anualmente confirmada através da auditoria do seu sistema de gestão e controlo.

Estes princípios condicionaram a organização dos serviços, estruturados na base da sua especialização e da segregação das funções a cada um atribuídas, como já havíamos evidenciado, e o funcionamento do próprio Conselho Diretivo, designadamente no que se refere às funções exercidas por cada um dos seus membros. Assim, apesar de ser um órgão colegial, houve que delegar nos seus membros o pleno exercício de várias responsabilidades de gestão segundo um modelo detalhadamente preparado e que foi objeto de prévia apresentação à Autoridade de Auditoria do QREN e à DG REGIO da Comissão Europeia.

A título de exemplo, o membro do Conselho Diretivo a quem fosse cometida a direção das atividades de certificação não poderia ter intervenção nas atividades relacionadas com a auditoria das operações, com os pagamentos nem com a gestão financeira e institucional uma vez que esta era indissociável das funções de beneficiário da assistência técnica.

- 2 | Neste exigente contexto organizacional, ao Presidente do Conselho Diretivo este órgão colegial delegou as responsabilidades de direção das atividades de planeamento, apoio jurídico e contencioso, sistemas de informação, auditoria interna e controlo e auditoria do FEDER e FC, importando ainda salvaguardar estas funções com as responsabilidades que lhe estavam cometidas pelo nº 3 do artigo 57º do Decreto-Lei nº 312/2007, de 17 de setembro, republicado pelo Decreto-Lei nº 74/2008, de 22 de abril (gestor do POAT FEDER).

Assim, o Gestor do POAT FEDER, por inerência Presidente do Conselho Diretivo do ex-IFDR, delegou, através do Despacho nº 1/2008 de 12 de Dezembro de 2008, no Secretário Técnico, o exercício das funções a que aludem as alíneas a) e b) do artigo 60º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006, respeitantes, respetivamente, à **seleção de candidaturas** e à **validação de despesa**, ficando abrangidas nessa delegação as competências do Gestor a que aludem as alíneas i) e ac) do nº 1 do artigo 45º do Decreto-Lei n.º 312/2007, de 17 de Setembro, respeitantes, respetivamente, à verificação da elegibilidade da despesas e à aprovação das candidaturas a financiamento pelo PO, que reunindo condições de aceitabilidade, tinham mérito adequado para receberem apoio financeiro.

A capacidade para a prática de atos administrativos assim delegada no secretário técnico implicou colateralmente o modelo de funcionamento do secretariado técnico do POAT FEDER para que no seu seio fossem observados os mesmos princípios de segregação de funções

Este mesmo despacho de delegação de competências foi formalmente comunicado à Comissão Europeia, sendo o seu cumprimento anualmente verificado pela Autoridade de Auditoria.

Estes dois documentos, despacho de delegação de competências e comunicação formal à Comissão Europeia, constituem peças integrantes do Manual de Procedimentos da Autoridade de Gestão do POAT FEDER que é publicitado no portal deste programa operacional (<http://www.poatfeder.ifdr.pt/content.aspx?menuid=1>) ao qual de resto acedemos para extrair as cópias que anexamos, não podendo deixar de expressar a nossa surpresa por não terem sido ponderados pelos auditores nem deles ser feita qualquer referência, pelo menos no extrato do relatório preliminar que nos foi facultado.

Consequentemente, o signatário, enquanto Presidente do Conselho Diretivo do ex-IFDR e, por inerência, Gestor do POAT FEDER, não teve intervenção no processo de análise e decisão das candidaturas do IT e na análise das despesas apresentadas para cofinanciamento, nem detinha capacidade para tal. Consequentemente, o princípio da imparcialidade não foi prejudicado por ter participado na assinatura do protocolo da Agência do Desporto e do Mar do IT.

- 3 | O parecer do Núcleo de Apoio Jurídico e Contencioso do ex-IFDR solicitado pela Autoridade de Gestão do POAT FEDER e amplamente reproduzido a páginas 15 e seguintes do relatório preliminar relativo à formação de contratos públicos cuja despesa havia sido submetida a validação e pagamento, em relação à qual o Secretariado Técnico concluiu pela sua irregularidade, constitui exemplo bastante de que o sistema de gestão e controlo do FEDER e do FC funcionou e os procedimentos aprovados foram aplicados e eficazes.

Com efeito e tal como já referimos, a direção da atividade do Núcleo de Apoio Jurídico e Contencioso havia sido delegada no Presidente do Conselho Diretivo do ex-IFDR o qual, recorda-se, era por inerência Gestor do POAT FEDER e havia subscrito um documento integrado na candidatura indicando o IT para a realização de determinadas operações. Não obstante o que seria esse aparente conflito de interesses, verificou-se sim a aplicação do princípio da segregação de funções tendo o sistema de gestão e controlo funcionado com eficácia e essas despesas foram consideradas irregulares.



....No sentido de garantir a imparcialidade da administração pública, de acordo com o previsto no artigo 6º do anterior Código do Procedimento Administrativo, o Presidente do Conselho Diretivo do IFDR, tendo em conta a subscrição, em 8 de maio de 2012, do protocolo de criação da Agência Independente do Desporto e do Mar (AIDM), portanto em data anterior à indicação do Instituto do Território como beneficiário do Programa Operacional, não deveria ter intervindo nesse processo....

O signatário considera que a sua participação no protocolo de criação da Agência Independente do Desporto e do Mar (AIDM) não prejudicou o princípio da imparcialidade, porque não detinha capacidade para intervir no processo de análise e decisão das candidaturas ao POAT FEDER e também por causa da natureza, âmbito e iniciativa do protocolo em causa ser suficientemente distinta do objeto das candidaturas submetidas ao POAT FEDER.

Com efeito:

- 4 | Não obstante a segurança decorrente do modelo organizativo do ex-IFDR e da Autoridade de Gestão do POAT FEDER, abordados nos pontos anteriores, previamente à assinatura do referido protocolo o signatário entendeu ficar habilitado com o parecer dos serviços jurídicos sobre o teor desse documento e sobre a sua participação, os quais entenderam assinalar, em 08-05-2012, o seguinte:

...a assinatura deste protocolo não se enquadra na situação prevista no artigo 13.º da Lei Quadro dos Institutos Públicos ... o presente protocolo configura um projeto de intenções, uma vez que nada é referido quanto à forma como a AIDEM vai concretizar o seu objeto e com que meios.

Da leitura do documento julgo tratar-se de uma associação pública, ou seja, uma pessoa coletiva de natureza associativa, criada pelo poder público para assegurar a prossecução dos interesses não lucrativos pertencentes a um grupo de pessoas que se organizam para a sua prossecução...

- 5 | O protocolo em causa tinha por objeto *promover a criação de uma agência sem fins lucrativos destinada a promover o desenvolvimento e a inovação em torno das atividades desportivas na orla costeira e nas nossas águas territoriais sendo referido na sua cláusula 2 que:*

- 1. A AIDEM tem por objeto identificar oportunidades e criar programas de desenvolvimento da prática desportiva na orla costeira e no mar, assim como das economias associadas a estas áreas do nosso território.*
- 2. Cabe ainda à AIDEM propor soluções de simplificação administrativa de normativas e procedimentos relacionados com as práticas desportivas e as economias associadas a orla costeira e ao mar.*

Por seu lado, uma das operações promovidas pelo IT tinha por objeto o desenvolvimento de um sistema de informação para o território e a outra operação visava a concretização de um programa para as áreas urbanas.

Creemos ser perceptível que a natureza, âmbito e objeto do protocolo em causa são suficientemente distintos do objeto das candidaturas do IT aprovadas no POAT FEDER o que reforça o nosso entendimento de que, além dos requisitos organizacionais já descritos, o próprio objeto dos documentos (protocolo por um lado e operações do IT por outro) não foi ferido o princípio da imparcialidade, nem podia ter sido, por inexistência de capacidade decisória no que ao POAT FEDER releva, pelo que mantemos o entendimento de que poderíamos ter participado na celebração do protocolo em causa.

6 | Não obstante o entendimento exposto, o signatário participou no protocolo em causa, não por iniciativa própria mas num contexto em que várias entidades públicas foram convidadas a fazê-lo, com o conhecimento e concordância das respetivas tutelas, quando aplicável, afigurando-se-me útil citar as entidades subscritoras do mesmo, o que ocorreu numa cerimónia realizada nas instalações do Estado Maior da Armada com a participação de diversos membros do Governo:

- ✓ *Vice-Chefe do Estado-Maior da Armada*
- ✓ *Presidente do Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, IP*
- ✓ *Presidente do Instituto Português do Desporto e Juventude, I.P.*
- ✓ *Presidente do Instituto Português do Mar e da Atmosfera, IP.*
- ✓ *Presidente do Turismo de Portugal*
- ✓ *Vogal do Conselho Diretivo do Laboratório Nacional de Engenharia Civil*
- ✓ *Vice-Presidente do Instituto Politécnico de Lisboa*
- ✓ *Vice-Reitor da Universidade da Beira Interior*
- ✓ *Magnífico Reitor da Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias*
- ✓ *Membro da Direção da COFAC – Cooperativa de Formação e Animação Cultural*
- ✓ *Presidente da Federação Portuguesa das Atividades Subaquáticas*
- ✓ *Presidente da Federação Portuguesa de Ciclismo e Utilizadores de Bicicleta*
- ✓ *Presidente da Federação Portuguesa de Motonáutica*
- ✓ *Vice-Presidente da Federação Portuguesa de Remo*
- ✓ *Presidente da Federação Portuguesa de Surf*
- ✓ *Presidente da Federação Portuguesa de Vela*
- ✓ *Presidente da Rede Portuguesa de Desenvolvimento do Território*

7 | Admitir em tese que o Presidente do Conselho Diretivo do ex-IFDR não deveria ter participado no protocolo em causa para não prejudicar o princípio da imparcialidade, mesmo sabendo que não detinha capacidade para decidir sobre as candidaturas apresentadas ao POAT FEDER e que estas tinham um âmbito temático e objeto distinto do protocolo, conduziria à conclusão extensiva de que todas as candidaturas apresentadas pelo ex-IFDR também estariam afetadas pela mesma inobservância do princípio da imparcialidade, senão mesmo todas as restantes operações do POAT FEDER relativamente às quais aquele, em algum momento, recebeu ou reuniu com os interessados e lhes facultou informação

sobre o apoio que poderiam receber do QREN em geral e do POAT FEDER em particular, no exercício das suas responsabilidades de representação institucional.

Tal tese, na qual não nos revemos, implicaria a conclusão de que, afinal, o modelo de gestão e controlo dos fundos europeus estruturais e de investimento em Portugal estaria estruturalmente ferido de legitimidade num dos pontos mais relevantes: a segregação de funções.

Sucedo todavia que não tem sido esse o entendimento da Autoridade de Auditoria do QREN, nem da Comissão Europeia, a qual de resto sempre assinalou positivamente a sua confiança na gestão dos fundos europeus estruturais e de investimento pelas autoridades nacionais por diversas formas:

- ✓ Ao celebrar com as autoridades nacionais um contrato de confiança para a auditoria dos fundos, sendo Portugal o único EM que viu essa confiança na gestão dos fundos renovada;
- ✓ Por Portugal ser um único EM que, no decurso do período do QREN 2007-2013 não foi objeto da suspensão de pagamentos ou da transferência de FEDER e FC (único pelo menos até 2015 por ser este o horizonte temporal da nossa informação);
- ✓ Ao expressar, na sua proposta inicial de Acordo de Parceria que *"... Portugal detém um SGC que funciona de forma eficiente e eficaz e que confere níveis segurança razoáveis, tendo a administração pública portuguesa revelado a sua capacidade de gestão, mesmo numa conjuntura económica e financeira difícil e sem precedentes..."* (Position paper, Comissão Europeia).

...Não preenchendo o IT – Instituto do Território as condições para ser considerado "organismo de direito público" esta Associação não era elegível como beneficiária do POAT FEDER...

... Na presente auditoria verificou-se que o IT desde a sua criação até ao final de 2014 nunca preencheu os requisitos previstos na referida alínea c) do segundo parágrafo do nº 9 do artigo 1º da Diretiva 18/2004/CE, uma vez que quer o controlo de gestão quer o financiamento da Associação faria sempre maioritariamente privados...

Mantemos a convicção de que o IT foi adequadamente considerado pelo Secretariado Técnico do POAT FEDER como "organismo de direito público", pelo menos à luz da informação disponibilizada e, como tal, elegível como beneficiário ao POAT FEDER.

Ainda que essa conclusão tenha sido obtida com base na análise de elementos declarativos apresentados pelo candidato, de acordo com os procedimentos de gestão adotados, aceites e descritos no Manual de Procedimentos da Autoridade de Gestão do POAT FEDER, e não por menor diligência do seu Secretariado Técnico, como adiante nos propomos detalhar.



A circunstância de os auditores terem tido a possibilidade de realizar a circularização de informação e de um controlo mais aprofundado, como seria normal, e de as conclusões obtidas serem, pelo menos em tese, distintas das obtidas em resultado dos atos de gestão corrente, não alteram este nosso entendimento.

Com efeito:

- 8 | Como os auditores bem assinalam, o conceito de “organismo de direito público” fundamenta-se no nº9 do artigo 1º da Diretiva 1/2004/CE, afigurando-se-nos útil a reprodução integral desta disposição normativa para facilidade de exposição do nosso entendimento:

Por «organismo de direito público» entende-se qualquer organismo.

a) Criado para satisfazer especificamente necessidades de interesse geral com carácter não industrial ou comercial;

b) Dotado de personalidade jurídica; e

c) cuja atividade seja financiada maioritariamente pelo Estado, pelas autarquias locais ou regionais ou por outros organismos de direito público; ou cuja gestão esteja sujeita a controlo por parte destes últimos; ou em cujos órgãos de administração, direção ou fiscalização mais de metade dos membros sejam designados pelo Estado, pelas autarquias locais ou regionais ou por outros organismos de direito público. (Realce nosso).

Ou seja, para ser considerado organismo de direito público, uma entidade de direito privado deve cumulativamente satisfazer as condições expressas nas três alíneas, sendo que a alínea c) confere três possibilidades alternativas.

- 9 | Consideram os auditores que:

✓ ... No que respeita às condições alternativas previstas na alínea c) da Diretiva, cada uma delas pressupõe a dependência do organismo em relação ao Estado, às autarquias locais ou regionais ou a outros organismos de direito público... (pág. 9, realce nosso)

✓ ... Quanto ao financiamento da atividade maioritariamente pelo Estado, pelas autarquias locais ou regionais ou por organismos de direito público, apenas as prestações de financiamento ou de apoio, mediante auxílio financeiro sem contraprestação específica, das atividades da entidade em causa poderão qualificar-se como “financiamento público” ... (pág. 10, realce nosso).

Abreviando, afigura-se-nos que os auditores, para efeitos verificação do preenchimento das condições para ser organismo público, pressupuseram a necessidade dependência do organismo em relação ao Estado e, para cálculo do peso do financiamento público, limitaram este ao apoio sem contraprestação específica.

Ora, salvo melhor opinião, não encontramos fundamento para estas condicionantes utilizadas pelos auditores no texto da Diretiva.

Não tendo essas condicionantes fundamento normativo, não poderemos deixar de nos interrogar se, sem o seu uso, não teria sido outra a conclusão dos auditores sobre a observância dos pressupostos para o IT ser reconhecido como organismo de direito público.

...A submissão das candidaturas ao Programa Operacional e o preenchimento do requisito do financiamento maioritariamente público teve por base um documento assinado pelo Presidente do Conselho de Administração do IT – Instituto do Território, em 18 de maio de 2012, refletindo apenas quotas dos associados...

No entanto a informação prestada pelo IT não foi objeto de verificação pela estrutura técnica do programa Operacional de Assistência Técnica, no âmbito da apreciação das candidaturas...

As candidaturas do IT ao POAT FEDER foram analisadas e objeto de decisão com base na informação apresentada, não por menor diligência do Secretariado Técnico, mas porque assim estabelecem os procedimentos adotados, aceites e descritos no Manual de Procedimentos da Autoridade de Gestão do POAT FEDER, afigurando-se-nos normal que controlos *a posteriori* e sobretudo controlos mais aprofundados que incluam a circularização de informação, possam conduzir à necessidade de revisão dos atos correntes de gestão.

Com efeito:

10 | **As candidaturas constituem um documento declarativo no qual o candidato inscreve a informação necessária à análise da admissibilidade e elegibilidade e à aplicação dos critérios de seleção, informação que é prestada sob a responsabilidade do candidato.**

A análise da candidatura é feita segundo procedimentos que se encontram descritos e publicitados no Manual de Procedimentos da Autoridade de Gestão que foi objeto de prévia aceitação pela Autoridade de Auditoria, envolvendo um conjunto de verificações de carácter administrativo, técnico e financeiro com o objetivo de confirmar que a candidatura reúne as condições necessárias para a sua aprovação pela Autoridade de Gestão. As verificações a efetuar consistem na análise das condições de admissibilidade e de aceitabilidade dos beneficiários e das operações, da existência de condições técnicas e financeiras que permitam evidenciar a elegibilidade da operação e das despesas nela previstas e na aplicação dos critérios de seleção das operações.

A natureza declarativa da candidatura é reforçada por uma declaração formal do candidato que, entre outras, se compromete expressamente com:

- ✓ ... são verdadeiras todas as informações do presente formulário e respetivos anexos;
- ✓ ... não foi responsável por falsas informações ou viciação de dados, com o objetivo de obter um benefício indevido...

- 11 | O processo de decisão sobre a candidatura fundamenta-se na análise da informação prestada e na realização das verificações que constam do Manual de Procedimentos. Estas verificações de gestão não possuem nem poderiam possuir o alcance de uma auditoria *a posteriori* designadamente quando esta inclui a circularização de informação, vulgo realização de controlos cruzados. Esta é a prática aceite para o POAT FEDER e para os restantes programas operacionais.

Com efeito, de outra forma não seria possível em tempo útil analisar e decidir sobre as muitas dezenas de milhar de candidaturas submetidas. Por isso, a segurança do sistema de gestão e controlo, ainda que se fundamente no designado controlo interno de gestão, integra e acolhe os resultados do controlo de suporte à certificação, aos pagamentos e das auditorias anualmente realizadas numa amostra de operações e na auditoria do próprio sistema.

- 12 | A auditoria das operações, segundo uma amostra anual aprovada pela Autoridade de Auditoria permite estimar a taxa de erro verificada na gestão dos PO, incluindo os erros que decorram da aplicação dos procedimentos subjacentes à aprovação das candidaturas.

Os resultados obtidos na componente que inclui o POAT FEDER, ilustram a segurança do sistema de gestão e controlo, como se observa nos últimos dados sobre a taxa de erro apurada e a que o signatário teve acesso:

✓ 2011:	1,57%
✓ 2012:	0,62%
✓ 2013:	0,32%

- 13 | As candidaturas do IT continham de facto uma declaração subscrita pelo Presidente do Conselho Diretivo do ex-IFDR indicando aquele para a realização das operações, dando assim aplicação ao disposto no artigo 5º do Regulamento Específico Assistência Técnica FEDER.

Essa declaração constitui uma peça do processo de candidatura e não tem outro alcance que não seja o cumprimento de uma das condições de admissibilidade. Porque faz parte da candidatura, não é constitutivo de direitos sobre a aprovação da mesma e, como já se assinalou, o autor dessa declaração não se encontrava habilitado para comprometer a aprovação da candidatura.

Foi formulada a pedido do interessado e suportada num conjunto de informação por ele prestada, incluindo a descrição dos associados, a composição dos órgãos sociais e a origem das fontes de financiamento, considerando o signatário que a iniciativa apresentada era susceptível de contribuir para a concretização dos objetivos do PO AT FEDER.

A análise da informação prestada pelo IT permitiu ao signatário formular a conclusão de que o IT preenchia os pressupostos para ser reconhecido como "organismo de direito público" nos termos do nº9 do artigo 1º da Diretiva 1/2004/CE, entendimento que o Secretariado Técnico do POAT veio também a formar de modo totalmente autónomo e independente do que foi o entendimento do Presidente do Conselho Diretivo do ex-IFDR.

.... Não preenchendo o IT – Instituto do Território as condições para ser considerado “organismo de direito público” esta Associação não era elegível como beneficiário do POAT FEDER, não podendo ter beneficiado dos fundos do mesmo, pelo que a Autoridade de Gestão deste Programa Operacional pagou indevidamente ao IT o montante de € 249.798,88. A falta de recuperação deste montante pode originar um dano para o Estado e determinar a consequente responsabilidade financeira reintegratória para os respetivos responsáveis...

A referência a uma responsabilidade financeira integratória caso a Autoridade de Gestão do POAT FEDER não recupere os montantes pagos, afigura-se-nos desnecessária, atento o histórico do ex-IFDR e do POAT FEDER, e desproporcionada, sendo o relatório preliminar omissivo sobre as consequências de uma possível prestação de falsas informações tendentes à obtenção indevida de dinheiros público, à luz da interpretação preliminar dos auditores.

Com efeito:

- 14 | Ainda que não encontrando fundamento para a interpretação dada pelos auditores aos requisitos necessários para o IT ser considerado como organismo de direito público, podemos admitir, pelo menos em tese, que em resultado de um controlo mais aprofundado e circularizado por eles realizado, afinal o IT não reunia as condições necessárias para tal, quer quanto aos sócios efetivos quer quanto ao peso do financiamento público.

Sendo o caso, o que não se nos afigura ser, pelo menos relativamente às matérias objeto deste comentário, a conclusão a tirar seria em nossa opinião que teriam sido prestadas falsas declarações no sentido de indevidamente aceder a um financiamento público, daí decorrendo dois lesados: o Presidente do Conselho Diretivo do ex-IFDR relativamente à declaração que integrou as candidaturas e a Autoridade de Gestão do POAT FEDER relativamente aos elementos de base para avaliação da admissibilidade da candidatura.

- 15 | No extrato do relatório preliminar que nos foi facultado não encontramos expressas as consequências a extrair de uma prestação de falsas declarações tendentes à obtenção indevida de um financiamento público, à luz das conclusões dos auditores, surpreendendo-nos todavia, não obstante essa omissão, a conclusão preliminar de que *...a falta de recuperação deste montante pode originar um dano para o Estado e determinar a consequente responsabilidade financeira reintegratória para os respetivos responsáveis.*

Ou seja, o relatório preliminar não se nos afigura coerente com as conclusões que formula por não valorizar a prestação de falsas declarações tendentes à obtenção indevida de um financiamento público, nem reconhece que o ex-IFDR e o POAT FEDER teriam sido lesados por essas declarações, focando a conclusão nas consequências de uma hipotética falta de recuperação.

- 16 | Sempre que o ex-IFDR recebeu conclusões dos órgãos de auditoria recomendando a correção de decisões anteriores que implicavam correções financeiras, deu-lhes imediata aplicação, como de resto

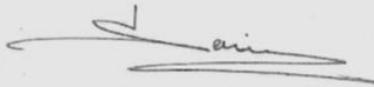
foi por diversas vezes assinalado na opinião anual de auditoria da Autoridade de Auditoria e também pelos serviços da Comissão Europeia.

Não exercendo já atividade profissional na atual Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP, que sucedeu ao ex-IFDR, não poderei deixar de expressar a plena convicção de tal prática continua a ser vigente.

Afigura-se-nos por isso desajustada e não justificada a invocação das consequências para um hipotético não acolhimento de uma conclusão da auditoria do TC.

Como foi referido no início deste documento, tivemos a preocupação de limitar os comentários aos pontos relativamente aos quais presumimos poder dar um contributo útil para a consolidação da versão preliminar do relatório de auditoria, não deixando de expressar a expectativa de que a Autoridade de Gestão do POAT FEDER não deixará de prestar considerações suficientemente esclarecedoras, mais completas e melhor fundamentadas.

Lisboa, 2017-1-12



José Santos Soeiro



Tribunal de Contas
Direção-Geral
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Nossa referência

Assunto: Processo nº 20/2015 – AUDIT

Auditoria ao “Território, IT - Instituto do Território, Rede Portuguesa para o Desenvolvimento do Território, Associação,” sobre o financiamento público e os contratos celebrados com o Estado

No exercício do direito de audiência dos interessados previsto no artigo 121.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA) e artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, a Autoridade de Gestão do Programa Operacional Assistência Técnica do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (POAT FEDER) representada pela sua Comissão Diretiva, vem pronunciar-se sobre o teor do Projeto de Relatório acima identificado, o que faz nos termos e com os fundamentos seguintes:

O Decreto-Lei n.º 312/2007, de 17 setembro, veio definir o modelo de governação do Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007 -2013, (QREN), e dos respetivos programas operacionais, adiante designados por PO, e estabelecer a estrutura orgânica relativa ao exercício das funções de monitorização, de auditoria e controlo, de certificação, de gestão, de aconselhamento estratégico, de acompanhamento e de avaliação, nos termos dos regulamentos comunitários relevantes, designadamente o Regulamento (CE) n.º 1083/2006, do Conselho, de 11 de julho.

De acordo, respetivamente com a alínea a) do n.º 4 do artigo 16.º do atrás mencionado Decreto-Lei n.º 312/2007, compete, designadamente, às Autoridades de Gestão dos PO, verificar a elegibilidade das despesas apresentadas pelos beneficiários, de acordo com as regras gerais de elegibilidade, os regulamentos específicos do PO e as condições específicas de cada operação.

Em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 45.º do mesmo diploma legal, a Autoridade de Gestão dos PO temáticos e de assistência técnica, como é o caso do POAT FEDER, é especialmente responsável, através da comissão diretiva, no caso dos PO temáticos, e do gestor, no caso dos PO de assistência técnica, pelo exercício, designadamente, pela apreciação da aceitabilidade e o mérito das candidaturas a financiamento e pela verificação da elegibilidade da despesa.

Nos termos da alínea d) do artigo 5.º do Regulamento Específico Assistência Técnica FEDER, aprovado por Despacho do Secretário de Estado Adjunto, da Indústria e do Desenvolvimento, de 18.05.2011, são



beneficiários dos apoios do POAT FEDER os organismos de direito público indicados por qualquer um dos beneficiários previstos nas alíneas a) a c) do mesmo artigo, para a realização de projetos enquadrados nas tipologias previstas no artigo 4.º do mesmo diploma.

Foi neste contexto que, sob proposta do Instituto Financeiro do Desenvolvimento Regional, I.P. (IFDR, I.P.), enquanto beneficiário nos termos da alínea b) do mencionado artigo 5.º do Regulamento Específico Assistência Técnica FEDER, do POAT FEDER, o “Território, IT - Instituto do Território, Rede Portuguesa para o Desenvolvimento do Território, Associação”, adiante designado por Instituto do Território, submeteu duas candidaturas ao POAT FEDER “Sistema Informático do Território” e “Áreas Urbanas 14-20”.

Quanto às Conclusões do Projeto de Relatório

Conclui o projeto de relatório de auditoria sob análise que:

8. A submissão das candidaturas ao Programa Operacional e o preenchimento do requisito do financiamento maioritariamente público teve por base um documento assinado pelo Presidente do Conselho de Administração do IT - Instituto do Território, em 18 de maio de 2012, refletindo apenas quotas dos associados, verificando-se que a percentagem de financiamento público, nos termos do referido documento, era de 54,3% (€ 6.500) e de financiamento privado 45,7% (€ 5.460) (cfr. ponto 3.2).
9. No entanto, a informação prestada pelo IT não foi objeto de verificação pela estrutura técnica do Programa Operacional de Assistência Técnica, no âmbito da apreciação das candidaturas (cfr. ponto 3.2).
10. Na presente auditoria verificou-se que o IT - Instituto do Território desde a sua criação até ao final de 2014 nunca preencheu os requisitos previstos na referida alínea c) do segundo parágrafo do n.º 9 do artigo 1.º da Diretiva 18/2004/CE, uma vez que quer o controlo de gestão quer o financiamento da Associação foram sempre maioritariamente privados (cfr. pontos 3.1.4, 3.1.5 e 3.2).
11. Concretamente, no que respeita à situação à data da apresentação das candidaturas, observou-se que o financiamento público era minoritário (cfr. ponto 3.2).

Observações da AG do POAT:

Conforme já se deixou referido, nos termos da alínea d) do artigo 5.º do Regulamento Específico Assistência Técnica FEDER, podem ser beneficiários dos apoios do POAT FEDER, no âmbito das tipologias previstas no artigo 4.º do mesmo diploma, os organismos de direito público indicados por qualquer um dos beneficiários previstos nas alíneas a) a c) do mesmo artigo.

No caso vertente, foi presente à Autoridade de Gestão do POAT FEDER uma declaração emitida pelo IFDR, I.P., beneficiário elegível nos termos da alínea b) do referido artigo 5.º do Regulamento Específico Assistência Técnica FEDER, considerando, na sua qualidade de entidade com responsabilidade pela coordenação e monitorização estratégica do FEDER e do FC, que o Instituto do Território reunia, à data da sua emissão, as condições para ser considerado como beneficiário do programa operacional.

A referida declaração foi emitida tendo por base o documento que lhe está anexo, e que dela faz parte integrante, subscrito pelo Instituto do Território.

Com efeito, o conselho de administração do Instituto do Território, no documento que subscreve, não só enuncia as entidades fundadoras daquela associação, como declara beneficiar de financiamento maioritariamente público, demonstrando, por esta via, preencher os requisitos previstos nas alíneas a) a

c) do segundo parágrafo do n.º 9 do artigo 1.º da Diretiva 18/2004/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março.

O Regulamento Geral do FEDER e FC, aprovado pelas Deliberações da Comissão Ministerial do QREN: 18/09/2009, 20/04/2010, 21/01/2011 e 21/12/2011, regulamento que estabelece o regime geral de aplicação do FEDER e FC no período de programação em que se enquadram as candidaturas do Instituto do Território, prevê, no seu artigo 12.º, as condições gerais para a admissão e aceitação dos beneficiários.

De acordo com a alínea g) do n.º 1 do artigo 12.º daquele Regulamento, para efeitos de admissão da candidatura, aos beneficiários, não poderia ser imputada a prestação de informações falsas ou viciação de dados, de forma premeditada com o objectivo de obtenção de benefícios indevidos, ocorridas na apresentação, na apreciação ou no acompanhamento dos investimentos em operações ou projectos objecto de co-financiamento comunitário, incluindo o atribuído no âmbito do Quadro Comunitário de Apoio III e do Fundo de Coesão II, no período de dois anos antes da apresentação da candidatura.

Prevê ainda o artigo 20.º do mesmo Regulamento que o contrato de financiamento poderá ser objeto de rescisão unilateral pela Autoridade de Gestão em caso de prestação de informações falsas sobre a situação do beneficiário ou viciação de dados fornecidos na apresentação, apreciação ou acompanhamento dos investimentos.

Foi pois, neste enquadramento que o conselho de administração do Instituto do Território assinou, em 16.05.2012, o respectivo formulário de candidatura, declarando, sob compromisso de honra (cfr. ponto “8 - Compromisso da entidade executora”) que “i) são verdadeiras todas as informações do presente formulário e respectivos anexos” e que “viii) não foi responsável por falsas informações ou viciação de dados, com o objectivo de obter um benefício indevido, ocorridas na apresentação, na apreciação ou na execução dos investimentos em operações ou projectos objecto de co-financiamento comunitário, no período de cinco anos antes da apresentação da candidatura;”

Face ao exposto, considera a Autoridade de Gestão do POAT que todos os organismos envolvidos na análise e decisão da candidatura do Instituto do Território (o IFDR, I.P. e esta Autoridade de Gestão), pautaram a sua atuação pelo estrito cumprimento das normas legais aplicáveis, não lhes podendo, por esse facto, ser assacada qualquer eventual responsabilidade decorrente da violação das obrigações assumidas pelo beneficiário em sede de candidatura.

Com efeito, resulta claramente do processo de candidatura e dos documentos que lhe serviram de suporte, que a Autoridade de Gestão do POAT e o IFDR, I.P., atuaram no estrito cumprimento do disposto no Regulamento Geral do FEDER e FC, bem como no regulamento específico Assistência Técnica FEDER, não lhes sendo por isso passível de imputação, a si ou aos seus responsáveis ou colaboradores, qualquer violação de normas ou princípios legais geradores de responsabilidade financeira reintegratória.

A confirmarem-se os factos descritos no projeto de relatório de auditoria, constata agora esta Autoridade de Gestão que o beneficiário em causa terá incumprido as obrigações assumidas em sede de candidatura, as quais consubstanciarão fundamento bastante para a adoção de decisão de rescisão unilateral do contrato de financiamento, nos termos do artigo 20.º do mencionado Regulamento Geral do FEDER e FC, decisão que esta Autoridade de Gestão adotará de imediato, nos termos do Código de Procedimento Administrativo, logo que seja conhecido o relatório final da presente auditoria do Tribunal de Contas, constituindo este e os factos nele relatados fundamento da referida decisão.

Conclui, ainda, o projeto de relatório de auditoria que:

13. No âmbito do desenvolvimento, implementação, gestão, administração e fiscalização do projeto “Sistema Informático do Território”, financiado pelo FEDER, o IT - Instituto do Território adjudicou, por ajuste direto, a “Contratação de serviços de administração dos sistemas informáticos do IT”, no montante de € 70.000, à Associação URBE – Núcleos Urbanos de Pesquisa e Intervenção (cfr. ponto 3.2.2.1).

14. Essa contratação, em setembro de 2012, foi anterior às adjudicações a montante, relativas ao “Desenvolvimento de software para a gestão, monitorização e supervisão de projetos” e à “Prestação de serviços de conceção, desenvolvimento e implementação de um portal internet e respetivo sistema informático de suporte do IT”, em maio de 2013, concluindo-se que entre setembro de 2012 e maio de 2013 não houve execução da prestação de serviços contratada (cfr. ponto 3.2.2.1).

15. Ainda no âmbito desse projeto, o IT - Instituto do Território adjudicou, por ajuste direto, a “Aquisição da prestação de serviços de fiscalização da produção do Sistema Informático do Território”, pelo valor € 25 880, à IC – Identidade e Cultura, Associação (cfr. ponto 3.2.2.1).

16. Atentos o objeto e missão das referidas associações adjudicatárias - Associação URBE - Núcleos Urbanos de Pesquisa e Intervenção e IC - Identidade e Cultura, Associação, verifica-se que os objetos dos contratos celebrados não se enquadram no perímetro de ação destas entidades, uma vez as mesmas não detêm competências compatíveis com o adjudicado. Adjudicar, designadamente, o fornecimento de equipamento informático à Associação URBE apenas tornou o processo mais dispendioso em termos de financiamento público (cfr. ponto 3.2.2.1).

17. Ou seja, o IT - Instituto do Território, ao adjudicar à Associação URBE - Núcleos Urbanos de Pesquisa e Intervenção e à IC - Identidade e Cultura, Associação, “demitiu-se” de ser “dono” do projeto, confiando a administração e fiscalização do Sistema Informático do Território a entidades externas cujo objeto social nada tinha a ver com os serviços mencionados (cfr. ponto 3.2.2.1).

18. Refira-se que existe uma estreita ligação entre o IT - Instituto do Território e as associações URBE - Núcleos Urbanos de Pesquisa e Intervenção e a IC - Identidade e Cultura, Associação, ligação visível nos membros que integram os órgãos sociais, na partilha de instalações e nas relações contratuais estabelecidas entre as três associações (cfr. Pontos 3.2.2.1 e 3.3).

Observações da AG do POAT:

Sobre as considerações expendidas nos pontos 13 a 18 do projecto de relatório, cumpre referir que em matéria de elegibilidade ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) não existe norma legal ou regulamentar expressa, de fonte comunitária ou nacional, aplicável ao caso concreto, que expressamente syndique as despesas inerentes a contratos, com fundamento no designado “relacionamento que se verifica entre as entidades”, ou em relações especiais entre entidades relacionadas ou entre partes relacionadas.

Veja-se o Regulamento Geral do FEDER e FC, na versão em vigor em 21-12-2011. (cfr., entre outros, seus artigos 8º, 11º, 12º e 13º), bem como o Regulamento específico Assistência Técnica FEDER, normativos que se encontram em conformidade com as disposições enquadradoras dos Regulamentos (CE) aludidos na alínea a) do artigo 1º do mencionado Regulamento Geral do FEDER e FC.

Refere ainda o projecto de relatório que o objeto dos contratos celebrados com as associações “URBE” e “IC”, de direito privado, não se enquadram no perímetro de ação destas entidades, uma vez que as mesmas não detêm competências compatíveis com o adjudicado.

Não pode esta Autoridade de Gestão acompanhar estas conclusões da equipa de auditoria, atento o princípio consignado no artigo 160º do Código Civil (cfr. seus nºs 1 e 2),

Com efeito, resulta do citado normativo que a capacidade das pessoas coletivas abrange todos os direitos e obrigações necessários ou convenientes à prossecução dos seus fins, e que não estejam vedados por lei.

Uma vez compulsadas as disposições estatutárias das associações em apreço e tendo presente o aludido princípio, somos de entendimento que as prestações que constituem o objeto dos contratos firmados se inserem no âmbito da capacidade jurídica das pessoas coletivas em causa, por lei permitidas, pelo que não podem, por esta razão tais contratos ser objeto de qualquer censura legal passível de prejudicar a sua validade e consequentemente a sua elegibilidade para efeitos de cofinanciamento pelo programa operacional.

Sem prejuízo do exposto, as “ligações” enunciadas no projecto de relatório de auditoria evidenciam uma proximidade com as relações especiais tratadas no artigo 63º do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas, mas, com o devido respeito por opinião em contrário, as “ligações” enunciadas não consubstanciam a “relação de grupo”, nem de domínio/controlado, nem de influência significativa nas decisões tomadas no procedimento pré-contratual, de formação dos contratos em apreço.

A Autoridade de Gestão reitera, por isso, que a análise do presente aspeto era de facto tida em consideração na apreciação da despesa e respetiva contratação, veja-se, a título de exemplo que, tal como referido na conclusão n.º 21 do presente relatório, a despesa relativa ao 2º pedido de pagamento não foi considerada elegível em consequência de ter sido considerado como nulo o processo de contratação pública (ATFDR020173000034).

Conclui também o projeto de relatório de auditoria que:

19. Apesar de se poder concluir que foi concretizada a “conceção, desenvolvimento e implementação de um sistema de informação de forma a corporizar computacionalmente uma entidade pública de cariz científico e tecnológico” que pode “produzir ferramentas e dados utilizáveis por outras entidades públicas”, o cumprimento dos objetivos a que a implementação do Sistema Informático do Território se propôs encontra-se muito aquém do desejado, não existindo evidências, designadamente, de que o Sistema tenha constituído um suporte à produção de informações estratégicas e ao acompanhamento de ações realizadas no âmbito do QREN, ou de que esteja a constituir um importante suporte à tomada de decisão no âmbito da aplicação dos fundos estruturais do período de programação 2014-2020 (cfr. ponto 3.2.2.1).

20. A Autoridade de Gestão do POAT não procedeu à adequada avaliação do investimento realizado e dos resultados do mesmo e à sua comparação com os que foram fixados na decisão favorável de financiamento. Assim, mesmo que se considerasse o IT - Instituto do Território um beneficiário elegível no âmbito do Programa Operacional em causa, a Autoridade de Gestão deveria evidenciar na avaliação a efetuar o cumprimento dos objetivos da operação, sob pena de ter que diligenciar pela recuperação dos montantes pagos (cfr. ponto 3.2.2.1).

22. No âmbito da execução do projeto “Áreas Urbanas 40-20”, igualmente financiado pelo FEDER, o IT - Instituto do Território realizou um procedimento de ajuste direto, tendo a adjudicação sido também efetuada à Associação URBE - Núcleos Urbanos de Pesquisa e Intervenção, evidenciando os factos a falta de capacidade do IT para a realização do projeto ao ter procedido à contratação externa pelo valor aprovado pelo POAT (cfr. ponto 3.2.2.2).

23. Relativamente aos indicadores de realização deste projeto, estes foram fixados de modo deficiente pelo POAT. Quanto à concretização dos resultados, tendo em conta as ações que o IT - Instituto do Território devia realizar, observa-se que as mesmas não foram imputadas por atividades, no sentido de se aferir da sua concretização e imputação de custos, inexistindo evidência de que algumas delas tenham sido concretizadas (cfr. ponto 3.2.2.2).

24. No que respeita ao indicador de realização de "1 Estudo", também não é evidente qual o documento que evidencia a concretização deste indicador, face aos objetivos da operação (cfr. ponto 3.2.2.2).

25. Quanto ao indicador Congressos/seminários/workshops/eventos, observa-se que não foi realizada a conferência internacional prevista, não existindo evidências documentais do "Estudo" a efetuar em sua substituição, não se entendendo o motivo por que um membro do Governo ou a Secretaria-Geral do Ministério da Economia se envolveram na alteração de um contrato de financiamento comunitário de um projeto de que era beneficiária uma associação privada, tendo consequências também na decisão de alteração do contrato de prestação de serviços celebrado entre duas associações privadas (o IT e a URBE).

Igualmente, não existe evidência de que a alteração das atividades do projeto tenha sido aprovada pela Autoridade de Gestão do POAT e que tenha existido qualquer reprogramação da operação (cfr. ponto 3.2.2.2).

26. Conforme resulta da decisão de financiamento, acresce que a concretização dos indicadores da operação "Áreas Urbanas 14 – 20" deveria resultar "(...) num contributo significativo para o desenvolvimento territorial na vertente do urbanismo e na definição da aplicabilidade dos fundos comunitários nesta área", o que não foi demonstrado (cfr. ponto 3.2.2.2).

27. A Autoridade de Gestão do POAT nesta operação deveria ter procedido à adequada avaliação do investimento realizado e dos resultados do mesmo e à sua comparação com os que foram fixados na decisão favorável de financiamento, sob pena de, também neste caso, ter que diligenciar pela recuperação dos montantes pagos (cfr. ponto 3.2.2.2).

Observações da AG do POAT:

A avaliação do cumprimento dos objetivos das candidaturas foi efetuada pela Autoridade de Gestão em sede de análise de Relatório final e de verificação no local.

Foi através destas duas atividades de gestão que se procedeu à verificação do cumprimento dos objetivos apresentados em sede de candidatura.

De realçar que a avaliação da Autoridade de Gestão, tanto em termos físicos, como em termos financeiros, é focalizada no fornecimento efetivo do bem/serviço, assegurando que as despesas declaradas pelo beneficiário foram efetivamente efetuadas e pagas, incidindo sobre as evidências contabilísticas, financeiras e materiais e nesta medida são consideradas elegíveis.

Neste contexto, face às evidências apresentadas pela entidade e à justificação prestada no que se refere aos ajustes efetuados no decurso da execução dos projetos, nas datas em que foi apreciado o relatório final e realizada a verificação no local, foi possível constatar que os resultados contratados em sede de candidatura se encontravam verificados, assim como se encontravam evidenciadas as ferramentas que a entidade se havia comprometido a criar.

Foi, pois, com base nesta factualidade e na medida em que se verificou que foram efetivamente fornecidos os bens/serviços faturados apresentados em sede de pedidos de pagamento tendo em

consideração os objetivos propostos em sede de candidatura, que a Autoridade de Gestão do POAT concluiu que o relatório final poderia ser aprovado.

Nessa medida, foram também aprovados e pagos os saldos finais à entidade.

Neste enquadramento, entende uma vez mais esta Autoridade de Gestão, que toda a sua atuação se pautou pelo estrito respeito dos normativos legais aplicáveis, sejam os previstos no Regulamento Geral do FEDER e FC sejam os previstos no regulamento específico do PO.

Por último, conclui o controvertido relatório de auditoria que:

12. Não preenchendo o IT - Instituto do Território as condições para ser considerado "organismo de direito público" esta Associação não era elegível como beneficiário do POAT FEDER, não podendo ter beneficiado dos fundos do mesmo, pelo que a Autoridade de Gestão deste Programa Operacional pagou indevidamente ao IT - Instituto do Território o montante de € 249.798,88. A falta de recuperação deste montante pode originar um dano para o Estado e determinar a consequente responsabilidade financeira reintegratória para os respetivos responsáveis (cfr. ponto 3.2).

Recomendações:

Diligenciar pela recuperação do financiamento comunitário indevidamente pago ao IT – Instituto do Território, no montante de € 249.798,88, uma vez que esta Associação não era elegível como beneficiária do Programa Operacional de Assistência Técnica – FEDER.

Observações da AG do POAT:

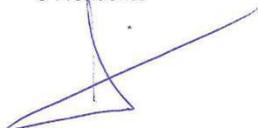
A confirmarem-se os factos descritos no projeto de relatório de auditoria, os mesmos afiguram-se passíveis de subsunção na previsão do artigo 20.º do Regulamento Geral do FEDER e FC, podendo, por isso determinar a adoção de decisão de rescisão unilateral do contrato de financiamento, por incumprimento das obrigações assumidas pelo beneficiário em sede de candidatura, determinando, por conseguinte a sua constituição na obrigação de devolução dos apoios indevidamente recebidos, nos termos do artigo 30.º do mesmo regulamento.

Com efeito, a serem vertidas para o relatório final que venha a ser adotado por esse Tribunal de Contas as conclusões constantes do presente projecto de relatório, ou seja, concluindo-se que o Instituto de Território não reúne as condições para ser considerado elegível no âmbito das operações apoiadas pelo POAT FEDER, uma vez que os factos e os documentos que apresentou, em sede de candidatura e que determinaram a sua aprovação, não encontram sustentação, incumprindo as condições gerais para a sua admissão como beneficiário, esta Autoridade de Gestão promoverá, de imediato, e com fundamento nesse relatório, a rescisão dos contratos de cofinanciamento, diligenciando imediatamente no sentido de promover a recuperação do financiamento concedido.

Com os melhores cumprimentos

Pela Comissão Diretiva do Programa Operacional Assistência Técnica,

O Presidente



António Costa Dieb



Carlos
Alberto de
Brito Pina
2017.01.12
19:39:09 Z

Presidente do LNEC

DIREÇÃO GERAL DO TRIBUNAL DE CONTAS

PROCESSO N.º 20/2015 – AUDIT

“Auditoria ao “Território, IT - Instituto do Território, Rede Portuguesa para o Desenvolvimento do Território, Associação,” sobre o financiamento público e os contratos celebrados com o Estado”

Exma. Senhora Dra. Leonor Amaral

Ilustre Auditora Coordenadora

Em resposta ao correio eletrónico enviado por V. Exa. em 22 de dezembro de 2016, o Conselho Diretivo do Laboratório Nacional de Engenharia Civil, I.P. (“LNEC”) vem, ao abrigo e para os efeitos previstos no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, pronunciar-se sobre o extrato de relato da auditoria à margem identificada, o que faz nos termos e com os fundamentos seguintes¹:

1.1 – Conclusões

Nas Conclusões do relato (ponto 1.1) lê-se o seguinte:

“Relativamente à participação do Laboratório Nacional de Engenharia Civil como associado do IT - Instituto do Território apurou-se que o Laboratório não demonstrou a existência da autorização prévia dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da tutela nem a fundamentação da imprescindibilidade da participação na criação da Associação para a prossecução das suas atribuições, tendo sido violado o artigo 19.º e o disposto nos artigos 13.º, n.º 1, e 41.º, n.º 5, alínea b), da Lei-Quadro dos Institutos Públicos, pelo que a sua participação na criação do IT - Instituto do Território como associado fundador é um ato ineficaz, nos termos do n.º 7 deste último preceito legal.

O IT - Instituto do Território funciona numa sala cedida graciosamente pelo Laboratório Nacional de Engenharia Civil, tendo como contrapartida o não pagamento de quota por parte do Laboratório. Considerando a ineficácia jurídica do ato de adesão à Associação,

¹ Por facilidade de exposição, utiliza-se na presente pronúncia a sistematização do extrato do relato

esta cedência consubstancia uma subvenção pública, nos termos da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto.

Observa-se, no entanto, que o Laboratório nunca apurou o valor da cedência do bem do património público, bem como os demais custos incorridos com a entidade, pelo que não aferiu da necessidade de dar cumprimento à obrigação de publicidade e de reporte de informação do apoio em causa, cfr. artigos 2.º, n.os 1 e 2, 3.º e 4.º, da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto. Tal omissão tem como consequência a violação de normas legais ou regulamentares relativas à gestão de património, sendo suscetível de determinar responsabilidade financeira sancionatória para os responsáveis, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea d), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com a redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.”

Com os esclarecimentos prestados a seguir, espera o Conselho Diretivo do LNEC levar à revisão das conclusões deste relato de auditoria, na parte referente ao LNEC.

1.2 – Recomendações

B) Ao Laboratório Nacional de Engenharia Civil - alínea a)

A respeito da participação do LNEC no “Território, IT - Instituto do Território, Rede Portuguesa para o Desenvolvimento do Território, Associação” (“**Associação**”), o Conselho Diretivo esclarece que o seu envolvimento com esta Associação nunca pressupôs um envolvimento direto e constante na mesma, no sentido de usufruir de todos os direitos enquanto associado e estando sujeito aos respetivos deveres.

Na verdade, nunca foi intenção do LNEC tomar parte dos órgãos de gestão da Associação, com o inerente dever de fazer contribuições em dinheiro ou espécie, assim como não tinha a expectativa de beneficiar de eventuais ganhos que a Associação viesse a gerar.

Efetivamente, desde o início que o LNEC colaborou com a Associação numa perspetiva de parceria entre entidades com objetivos e preocupações comuns, e no contexto de dar cumprimento à sua atribuição de cooperar com instituições científicas e tecnológicas afins e participar em atividades de ciência e tecnologia, nacionais e estrangeiras, designadamente participando em consórcios, redes e outras formas de trabalho conjunto (cfr. alínea n) do n.º 2

do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 304/2007, de 24 de agosto, que aprovou a lei orgânica do LNEC e que estava em vigor à data da constituição da Associação)².

Como se explicará abaixo com maior detalhe a relação entre o LNEC e a Associação, fundou-se essencialmente na colaboração em projetos de interesse comum e na participação de Investigadores do LNEC numa Comissão Redatora do projeto de diploma legal que estabeleceu as «Exigências Técnicas Mínimas para a Reabilitação de Edifícios Antigos», presidida pelo Doutor Rogério Gomes. Em anexo (Anexo 1) apresenta-se um memorando contendo uma síntese das atividades realizadas pelo LNEC em colaboração com o Doutor Rogério Gomes ou com o IT.

Neste sentido, o LNEC atuou essencialmente como parceiro da Associação e não como seu membro associado, com os correspondentes direitos e deveres.

Acresce que, estando essa colaboração muito centrada no âmbito do despacho n.º 14574/2012 do Ministro da Economia e Emprego e da Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território publicado a 12 de novembro de 2012, na qual colaboravam vários elementos do Instituto do Território a tutela estava suficientemente informada sobre o contexto e contornos da colaboração do LNEC com a referida Associação.

De qualquer modo, considerando as atividades em curso na Associação, o Conselho Diretivo irá iniciar de imediato a necessária reflexão sobre a sua participação naquela, em particular, sobre a imprescindibilidade dessa participação para a prossecução das atribuições do LNEC.

B) Ao Laboratório Nacional de Engenharia Civil - alínea b)

Relativamente à recomendação para “*Proceder à avaliação do valor dos benefícios concedidos ao IT - Instituto do Território com a cedência do bem do património público, bem como dos demais custos incorridos, para determinação da eventual obrigação de publicitação dos benefícios concedidos*”, salvo melhor opinião, o LNEC não concedeu quaisquer benefícios à Associação, pelo que é inexequível avaliar um benefício que não foi concedido.

² Norma entretanto revogada, havendo disposição idêntica na alínea m) do n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 157/2012, de 18 de julho.

Com efeito, não se verificou uma cedência da sala à Associação nem a utilização da sala foi permitida a todas as atividades da Associação – que, repete-se, tem a sua sede na Universidade de Aveiro.

De facto, o LNEC limitou-se a disponibilizar um espaço à Associação e, em especial, à Comissão Redatora do projeto de diploma legal que estabeleceu as «Exigências Técnicas Mínimas para a Reabilitação de Edifícios Antigos» apenas para a realização de trabalhos de interesse comum e daquela Comissão Redatora, em regra, com a participação de investigadores do LNEC.

Ou seja, essa utilização foi apenas tolerada porque dela resultavam vantagens evidentes para o LNEC, como seja, a de os seus investigadores envolvidos nos trabalhos anteriormente referidos não terem de se deslocar ao exterior para desempenharem as funções para que tinham sido nomeados.

Deste modo, verifica-se antes que o LNEC pretendeu sempre obter vantagens para a sua atividade da participação nesta Associação, razão única pela qual se permitiu a referida utilização.

Em suma, em momento algum o LNEC, enquanto instituto público, cedeu património público para fins privados, razão pela qual, em nosso entender, não se coloca a aplicação do disposto na Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto.

3.3 – Relações entre o IT e as Associações URBE e IC

O Conselho Diretivo do LNEC desconhecia, até esta data, a existência das Associações URBE e IC. São associações estranhas ao LNEC e das quais nunca fez parte.

Considerando o que supra foi exposto a propósito da utilização que foi permitida à Associação, muito se estranha a afirmação referida no relato de “*Atualmente o IT e a URBE partilha[re]m instalações em Lisboa, cedidas pelo LNEC*”.

3.4 – Financiamento público nacional

Reitera-se que o Conselho Diretivo do LNEC decidiu aceitar a participação do LNEC no Instituto do Território com o objetivo de dar cumprimento ao estabelecido no artigo 3º da sua Lei Orgânica e no âmbito da respetiva alínea m), sobretudo com o fito de colher benefícios para a sua atividade com essa participação.

A utilização de instalações do LNEC pela Associação foi autorizada para a realização de reuniões de trabalho relativas a atividades do interesse do LNEC e, em regra, com a participação de funcionários seus. Esta utilização iniciou-se em Maio de 2012 (conforme documento anexo – Anexo 2).

A partir de novembro de 2012, a utilização de uma sala no LNEC pelo Doutor Rogério Gomes esteve essencialmente ligada à atividade de coordenação da Comissão Redatora do projeto de diploma legal que estabeleceu as «Exigências Técnicas Mínimas para a Reabilitação de Edifícios Antigos», a que presidiu de acordo com o despacho n.º 14574/2012 do Ministro da Economia e Emprego e da Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território publicado a 12 de novembro de 2012.

Todas as reuniões desta Comissão Redatora, que contou com a participação de vários investigadores do LNEC, tiveram lugar no LNEC. Esta Comissão preparou a proposta que serviu de base ao Decreto-Lei n.º 53/2014, de 8 de abril, e esteve envolvida, pelo menos até final de 2014, em várias ações de divulgação e esclarecimento deste diploma legal, seguindo orientações do Governo.

Pelo que, como fica demonstrado, não houve uma cedência do espaço à Associação, mas antes uma permissão de utilização do espaço por aquela Comissão porque tal era do interesse do LNEC pelos motivos já expostos. Importa realçar que o Presidente da referida Comissão e da aludida Associação era o mesmo, o Doutor Rogério Gomes, pelo que se admite que essa coincidência possa levar a juízos que não estão de acordo com os factos.

Neste sentido, o Conselho Diretivo do LNEC entende dever insistir em como não se processou qualquer cedência de património público a uma entidade privada para que esta prosseguisse as suas finalidades de interesse privado. Como acima se disse, a utilização que tem vindo a ser permitida só ocorre porque existem diversos investigadores do LNEC que, por causa das suas funções, estão ou estiveram envolvidos em atividades comuns com aquela Associação e com o

seu Presidente. O facto de essa colaboração poder ocorrer dentro do *campus* do LNEC traz ganhos evidentes atendendo ao tempo e dinheiro poupados com deslocações ao exterior por esses seus trabalhadores.

Não existe pois qualquer paralelismo com o aluguer que o LNEC faz de algumas salas para a realização de iniciativas pontuais, pois aí o LNEC limita-se a cobrar um preço pelo uso da sala, sem qualquer intervenção sobre o que se passa nessas iniciativas. No caso em apreciação, estamos perante uma ocupação para reuniões de trabalho com o envolvimento direto dos trabalhadores do e por causa do LNEC.

Em face do que antecede, o Conselho Direto do LNEC crê ter demonstrado não se ter verificado qualquer omissão que tenha como consequência a violação de normas legais ou regulamentares relativas à gestão de património, não sendo os factos em causa ser suscetíveis de determinar responsabilidade financeira sancionatória para os responsáveis, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea d), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com a redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, o que V. Exa. não deixará de reconhecer, fazendo assim justiça.

Lisboa, 12 de janeiro de 2017.

O Conselho Diretivo do LNEC,



DIREÇÃO GERAL DO TRIBUNAL DE CONTAS

PROCESSO N.º 20/2015 – AUDIT

“Auditoria ao “Território, IT - Instituto do Território, Rede Portuguesa para o Desenvolvimento do Território, Associação,” sobre o financiamento público e os contratos celebrados com o Estado”

Exma. Senhora Dra. Leonor Amaral

Ilustre Auditora Coordenadora

Em resposta ao ofício enviado por V. Ex.^a em 23 de dezembro de 2016, **Carlos Alberto de Brito Pina**, Presidente do Conselho Diretivo do Laboratório Nacional de Engenharia Civil, I.P. (“LNEC”) vem, ao abrigo e para os efeitos previstos no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, **pronunciar-se sobre o extrato de relato** da auditoria à margem identificada, e sobre a eventual responsabilidade financeira sancionatória que lhe pode vir a ser imputada, o que faz nos termos e com os fundamentos seguintes:

I - Extrato do relato da Auditoria

1 - A respeito da participação do LNEC no “Território, IT - Instituto do Território, Rede Portuguesa para o Desenvolvimento do Território, Associação” (“**Associação**”), o Exponente reitera a resposta oportunamente enviada pelo Conselho Diretivo do LNEC, através de email datado de 11-01-2017, que se junta em anexo.

2 – Dessa resposta pode concluir-se que

- a) O LNEC atuou essencialmente como parceiro da Associação e não como seu membro associado, com os correspondentes direitos e deveres.
- b) Em momento algum o LNEC, enquanto instituto público, cedeu património público para fins privados, razão pela qual, no entender do Exponente, não se coloca a aplicação do disposto na Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto.

II – Eventuais infrações financeiras

Sem prejuízo do que se mostrou relativamente à responsabilidade imputada ao Conselho Diretivo do LNEC e, em concreto, ao Exponente, este considera que, caso se entenda que alguma infração foi cometida – o que apenas se concebe por hipótese –, deve ser tido em conta que o Exponente agiu sem culpa.

Com efeito, “[n]o âmbito da responsabilidade financeira sancionatória (...) a culpa constitui um dos requisitos essenciais da responsabilização do agente. A LOPTC, nos seus artigos 61.º, n.º 5, e 67.º, n.º 3, afirma-o claramente. Assim, demandar alguém por responsabilidade sancionatória (...) obriga à prova dessa mesma culpabilidade” (Cfr. ANTÓNIO CLUNY, *Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas – Contributos para uma Reflexão Necessária*, Coimbra, 2011, pp. 133 e 134).

E neste âmbito – do Direito da Responsabilidade Financeira – o conceito de culpa ganha contornos específicos orientados para o uso e gestão concreta dos dinheiros públicos, distinto em certa medida do conceito de culpa exigível para o Direito Penal.

Assim sendo, a culpa deve ser avaliada tendo em conta as circunstâncias concretas, desde logo, por via dos critérios exemplificativos enumerados no n.º 1 do artigo 67.º da LOPTC, nomeadamente: (i) a competência (funcional) do cargo e (ii) a índole das principais funções de cada responsável, os quais determinam o nível de diligência exigível.

Para efeitos de, por hipótese, se considerar verificada a existência de culpa (o que não se concede), cumpre ainda esclarecer o seguinte: a culpa pode ser dolosa ou negligente.

O dolo subdivide-se em dolo direto (quando autor de certo facto que preenche um certo tipo de crime, atua com intenção de produzir o resultado danoso), dolo necessário (quando o autor de certo facto pretende produzir um determinado resultado com a sua ação, que implica a necessária produção de um resultado danoso) e dolo eventual (quando ao autor de certo facto se limita a conformar-se com o resultado danoso).

Age com negligência quem, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias concretas, está obrigado e de que é capaz: a) representar como possível a realização de um facto que preenche um tipo de crime mas atuar sem se conformar com essa realização; ou b) não chegar sequer a representar a possibilidade de realização do facto .

Em face do supra exposto, no caso em apreço nunca se poderá dizer que o Exponente agiu com culpa grave ou dolo uma vez que nunca foi sua intenção, primária ou secundária, produzir qualquer facto danoso ou sequer ilícito.

No que respeita à responsabilidade financeira sancionatória, deve atender-se ainda ao n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, que estabelece que a responsabilidade por infração financeira apenas passível de multa pode ser relevada quando se verificarem os requisitos contidos nas suas alíneas a) a c).

Ora, todos esses requisitos se encontram preenchidos na situação imputada ao Exponente, nos termos seguintes:

- a) As faltas só poderiam ser imputadas ao Exponente a título de negligência;
- b) Não houve recomendação prévia do Tribunal de Contas ou de outro órgão de controlo interno ao Conselho Diretivo do LNEC para correção da alegada irregularidade do procedimento adotado;
- c) É a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno censuram o Exponente pela prática da alegada falta ou irregularidade.

Em face do que antecede, o Exponente crê ter demonstrado não se ter verificado qualquer omissão que tenha como consequência a violação de normas legais ou regulamentares relativas à gestão de património, não sendo a sua atuação suscetível de determinar responsabilidade financeira sancionatória para os responsáveis, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea d), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com a redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, o que V. Exa. não deixará de reconhecer, fazendo assim justiça.

Lisboa, 17 de janeiro de 2017.

O Exponente,





DIREÇÃO GERAL DO TRIBUNAL DE CONTAS

PROCESSO N.º 20/2015 – AUDIT

“Auditoria ao “Território, IT - Instituto do Território, Rede Portuguesa para o Desenvolvimento do Território, Associação,” sobre o financiamento público e os contratos celebrados com o Estado”

Exma. Senhora Dra. Leonor Amaral

Ilustre Auditora Coordenadora

Em resposta ao ofício enviado por V. Exa. em 23 de dezembro de 2016, **Maria Alzira Barata Antunes dos Santos, NIF 177095830**, vogal do Conselho Diretivo do Laboratório Nacional de Engenharia Civil, I.P. (“LNEC”), vem, ao abrigo e para os efeitos previstos no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, **pronunciar-se sobre o extrato de relato** da auditoria à margem identificada, e **sobre a eventual responsabilidade financeira sancionatória** que lhe pode vir a ser imputada, o que faz, nos termos e com os fundamentos, que se apresentam a seguir.

I - Extrato do relato da Auditoria

1 – A respeito da participação do LNEC no “Território, IT - Instituto do Território, Rede Portuguesa para o Desenvolvimento do Território, Associação” (“**Associação**”), a Exponente reitera a resposta oportunamente enviada pelo Conselho Diretivo do LNEC, através de email datado de 12-01-2017, que se junta em anexo.

2 – Dessa resposta, pode concluir-se que:

- a) O LNEC atuou essencialmente como parceiro da Associação e não como seu membro associado, com os correspondentes direitos e deveres;
- b) em momento algum, o LNEC, enquanto instituto público, cedeu património público para fins privados, razão pela qual, no entender da Exponente, não se coloca a aplicação do disposto na Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto.

II – Eventuais infrações financeiras

Sem prejuízo do que se demonstrou relativamente à responsabilidade imputada ao Conselho Diretivo do LNEC e, em concreto, à Exponente, esta considera que, caso se entenda que alguma infração foi cometida – o que apenas se concebe por hipótese –, deve ser tido em conta que a Exponente agiu sem culpa.

Com efeito, “[n]o âmbito da responsabilidade financeira sancionatória (...) a culpa constitui um dos requisitos essenciais da responsabilização do agente. A LOPTC, nos seus artigos 61.º, n.º 5, e 67.º, n.º 3, afirma-o claramente. Assim, demandar alguém por responsabilidade sancionatória (...) obriga à prova dessa mesma culpabilidade” (Cfr. ANTÓNIO CLUNY, *Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas – Contributos para uma Reflexão Necessária*, Coimbra, 2011, pp. 133 e 134).

E neste âmbito – do Direito da Responsabilidade Financeira – o conceito de culpa ganha contornos específicos orientados para o uso e gestão concreta dos dinheiros públicos, distinto em certa medida do conceito de culpa exigível para o Direito Penal.

Assim sendo, a culpa deve ser avaliada tendo em conta as circunstâncias concretas, desde logo, por via dos critérios exemplificativos enumerados no n.º 1 do artigo 67.º da LOPTC, nomeadamente: (i) a competência (funcional) do cargo; e, (ii) a índole das principais funções de cada responsável, os quais determinam o nível de diligência exigível.

Para efeitos de, por hipótese, se considerar verificada a existência de culpa (o que não se concede), cumpre ainda esclarecer o seguinte: a culpa pode ser dolosa ou negligente.

O dolo subdivide-se em *dolo direto* (quando o autor de certo facto que preenche um certo tipo de crime atua com intenção de produzir o resultado danoso), *dolo necessário* (quando o autor de certo facto pretende produzir um determinado resultado com a sua ação, que implica a necessária produção de um resultado danoso) e *dolo eventual* (quando o autor de certo facto se limita a conformar-se com o resultado danoso).

Age com negligência quem, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias concretas, está obrigado e de que é capaz: a) representar como possível a realização de um facto que preenche um tipo de crime mas atuar sem se conformar com essa realização; ou b) não chegar sequer a representar a possibilidade de realização do facto.

Em face do supra exposto no caso em apreço, nunca se poderá dizer que a Exponente agiu com culpa grave ou dolo uma vez que nunca foi sua intenção, primária ou secundária, produzir qualquer facto danoso ou sequer ilícito.

No que respeita à responsabilidade financeira sancionatória, deve atender-se ainda ao n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, que estabelece que a responsabilidade por infração financeira apenas passível de multa pode ser relevada quando se verificarem os requisitos contidos nas suas alíneas a) a c).

Ora, todos esses requisitos se encontram preenchidos na situação imputada à Exponente, nos termos seguintes:

- a) As faltas só poderiam ser imputadas à Exponente a título de negligência;
- b) não houve recomendação prévia do Tribunal de Contas ou de outro órgão de controlo interno ao Conselho Diretivo do LNEC para correção da alegada irregularidade do procedimento adotado;
- c) é a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno censuram a Exponente pela prática da alegada falta ou irregularidade.

Em face do que antecede, a Exponente crê ter demonstrado não se ter verificado qualquer omissão que tenha como consequência a violação de normas legais ou regulamentares relativas à gestão de património, não sendo a sua atuação suscetível de determinar responsabilidade financeira sancionatória para os responsáveis, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea d), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com a redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, o que V. Exa. não deixará de reconhecer, fazendo assim justiça.

Lisboa, 17 de janeiro de 2017

A Exponente,





DIREÇÃO GERAL DO TRIBUNAL DE CONTAS

PROCESSO N.º 20/2015 – AUDIT

“Auditoria ao “Território, IT - Instituto do Território, Rede Portuguesa para o Desenvolvimento do Território, Associação,” sobre o financiamento público e os contratos celebrados com o Estado”

Exma. Senhora Dra. Leonor Amaral

Ilustre Auditora Coordenadora

Em resposta ao Vosso ofício datado de 23 de dezembro de 2016, **Maria de Lurdes Baptista da Costa Antunes**, Vogal do Conselho Diretivo do Laboratório Nacional de Engenharia Civil, I.P. (“LNEC”) vem, ao abrigo e para os efeitos previstos no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, **pronunciar-se sobre o extrato de relato** da auditoria à margem identificada, e **sobre a eventual responsabilidade financeira** sancionatória que lhe pode vir a ser imputada, o que faz nos termos e com os fundamentos seguintes:

I - Extrato do relato da Auditoria

1 - A respeito da participação do LNEC no “Território, IT - Instituto do Território, Rede Portuguesa para o Desenvolvimento do Território, Associação” (“**Associação**”), a Exponente reitera a resposta oportunamente enviada pelo Conselho Diretivo do LNEC, através de email datado de 12-01-2017, que se junta em anexo.

2 – Dessa resposta pode concluir-se que

- a) O LNEC atuou essencialmente como parceiro da Associação e não como seu membro associado, com os correspondentes direitos e deveres.
- b) Em momento algum o LNEC, enquanto instituto público, cedeu património público para fins privados, razão pela qual, no entender da Exponente, não se coloca a aplicação do disposto na Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto.

II – Eventuais infrações financeiras

Sem prejuízo do que se demonstrou relativamente à responsabilidade imputada ao Conselho Diretivo do LNEC e, em concreto, à Exponente, este considera que, caso se entenda que alguma infração foi cometida – o que apenas se concebe por hipótese –, deve ser tido em conta que a Exponente agiu sem culpa.

Com efeito, “[n]o âmbito da responsabilidade financeira sancionatória (...) a culpa constitui um dos requisitos essenciais da responsabilização do agente. A LOPTC, nos seus artigos 61.º, n.º 5, e 67.º, n.º 3, afirma-o claramente. Assim, demandar alguém por responsabilidade sancionatória (...) obriga à prova dessa mesma culpabilidade” (Cfr. ANTÓNIO CLUNY, *Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas – Contributos para uma Reflexão Necessária*, Coimbra, 2011, pp. 133 e 134).

E neste âmbito – do Direito da Responsabilidade Financeira – o conceito de culpa ganha contornos específicos orientados para o uso e gestão concreta dos dinheiros públicos, distinto em certa medida do conceito de culpa exigível para o Direito Penal.

Assim sendo, a culpa deve ser avaliada tendo em conta as circunstâncias concretas, desde logo, por via dos critérios exemplificativos enumerados no n.º 1 do artigo 67.º da LOPTC, nomeadamente: (i) a competência (funcional) do cargo e (ii) a índole das principais funções de cada responsável, os quais determinam o nível de diligência exigível.

Para efeitos de, por hipótese, se considerar verificada a existência de culpa (o que não se concede), cumpre ainda esclarecer o seguinte: a culpa pode ser dolosa ou negligente.

O dolo subdivide-se em dolo direto (quando autor de certo facto que preenche um certo tipo de crime, atua com intenção de produzir o resultado danoso), dolo necessário (quando o autor de certo facto pretende produzir um determinado resultado com a sua ação, que implica a necessária produção de um resultado danoso) e dolo eventual (quando ao autor de certo facto se limita a conformar-se com o resultado danoso).

Age com negligência quem, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias concretas, está obrigado e de que é capaz: a) representar como possível a realização de um facto que preenche um tipo de crime mas atuar sem se conformar com essa realização; ou b) não chegar sequer a representar a possibilidade de realização do facto .

Em face do supra exposto, no caso em apreço nunca se poderá dizer que a Exponente agiu com culpa grave ou dolo uma vez que nunca foi sua intenção, primária ou secundária, produzir qualquer facto danoso ou sequer ilícito.

No que respeita à responsabilidade financeira sancionatória, deve atender-se ainda ao n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, que estabelece que a responsabilidade por infração financeira apenas passível de multa pode ser relevada quando se verificarem os requisitos contidos nas suas alíneas a) a c).

Ora, todos esses requisitos se encontram preenchidos na situação imputada à Exponente, nos termos seguintes:

- a) As faltas só poderiam ser imputadas à Exponente a título de negligência;
- b) Não houve recomendação prévia do Tribunal de Contas ou de outro órgão de controlo interno ao Conselho Diretivo do LNEC para correção da alegada irregularidade do procedimento adotado;
- c) É a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno censuram a Exponente pela prática da alegada falta ou irregularidade.

Em face do que antecede, a Exponente crê ter demonstrado não se ter verificado qualquer omissão que tenha como consequência a violação de normas legais ou regulamentares relativas à gestão de património, não sendo a sua atuação suscetível de determinar responsabilidade financeira sancionatória para os responsáveis, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea d), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com a redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, o que V. Exa. não deixará de reconhecer, fazendo assim justiça.

Lisboa, 17 de janeiro de 2017.

A Exponente,



Maria de Lurdes Antunes



Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro da Área
Direção-Geral
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

PMP

Sua referência
Proc. N.º 20/2015 – Audit DA III.1

Nossa referência
684082

Data
2017-01-27

ASSUNTO: Auditoria ao "Território, IT - Instituto do Território, Rede Portuguesa para o Desenvolvimento do Território, Associação", sobre o financiamento público e os contratos celebrados com o Estado

Exmo. Senhor Juiz Conselheiro,

Na sequência do envio por esse Tribunal do Extrato, por correio eletrónico, de Relato da Auditoria ao “*Território, IT – Instituto do Território, Rede Portuguesa para o Desenvolvimento do Território, Associação*”, e da comunicação de que por despacho de V. Exa. foi ordenada a citação deste Instituto para o exercício do contraditório, vem o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P. (IHRU) enviar em anexo os comentários ao referido Extrato de Relato aprovados por deliberação do seu Conselho Diretivo de 27 de janeiro de 2017.

Permita-nos referir, Senhor Juiz Conselheiro, que o IHRU acolhe o presente Extrato de Relato como um contributo positivo e construtivo no sentido do contínuo aperfeiçoamento dos procedimentos adotados, tendo-se prestado essencialmente, nos comentários em anexo, os esclarecimentos relativos às situações que são identificadas no Relato como geradores de recomendações e de eventuais responsabilidades financeiras, pela sua maior relevância.

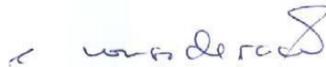
Neste âmbito, para além dos comentários e esclarecimentos apresentados na exposição em anexo e de não existirem dúvidas de que o IHRU e os seus dirigentes visaram exclusivamente a estrita prossecução do interesse público, não merecendo, como tal, a conduta destes qualquer juízo de



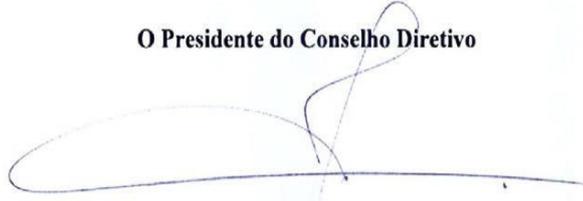
censura ou de condenação, não podemos deixar de sublinhar as repercussões negativas que podem advir para os mesmos de eventuais sanções pecuniárias.

Reitera-se a total disponibilidade do IHRU para qualquer esclarecimento adicional que seja julgado necessário.

Com os melhores cumprimentos,



O Presidente do Conselho Diretivo



Víctor Reis

**AUDITORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS AO “TERRITÓRIO, IT-INSTITUTO
DO TERRITÓRIO, REDE PORTUGUESA PARA O DESENVOLVIMENTO DO
TERRITÓRIO, ASSOCIAÇÃO,” SOBRE O FINANCIAMENTO PÚBLICO E OS
CONTRATOS CELEBRADOS COM O ESTADO ”**

Processo n.º 20/2015 – AUDIT

**COMENTÁRIOS DO
INSTITUTO DA HABITAÇÃO E DA REABILITAÇÃO URBANA, IHRU, I.P.**

O Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, IHRU, I.P., (doravante designado por IHRU) notificado por e-mail da Direção-Geral do Tribunal de Contas do Extrato de Relato da DGTC de 20 de dezembro de 2016, relativo à Auditoria ao «*“Território, IT-Instituto do Território, Rede Portuguesa para o Desenvolvimento do Território, Associação,” sobre o financiamento público e os contratos celebrados com o Estado*», Processo n.º 20/2015-AUDIT, que o IHRU acolhe como um contributo construtivo no sentido de um contínuo aperfeiçoamento de procedimentos e da melhor aplicação das normas e práticas da Administração Pública, vem, pelo presente meio, e no exercício da faculdade que no mesmo lhe é dada, apresentar os seus comentários ao mesmo, o que faz nos termos e com os fundamentos seguintes:

I. Âmbito e Objeto do Extrato do Relato

A notificação efetuada ao IHRU é relativa a um Extrato de Relato de uma Auditoria mais vasta ao financiamento público e a contratos celebrados com o Estado por parte do Território, IT, entre os quais se inclui o Protocolo celebrado entre essa entidade e o IHRU em 21 de maio de 2012 (Doc. n.º 1).

O referido Extrato de Relato tem, assim, um âmbito mais específico, relativo ao referido Protocolo, através do qual o IHRU *«assumiu o compromisso de aderir à criação da “Agência Independente da Habitação e da Cidade”»*, e ao abrigo do qual *«em 1 de outubro de 2012, pagou 25.000€ ao IT-Instituto do Território.»* (v. pág. 3 do extrato do Relato, 1.º e 3.º parágrafos do n.º 29.1).

Nesse âmbito, a análise e conclusões dos Exmos. Auditores são direcionadas à conclusão de que o valor pago pelo Instituto ao abrigo do Protocolo «*não representa nenhum apoio, antes a contrapartida de prestações contratuais específicas...*» nas quais o IHRU teria um «*interesse económico direto*» (v. pág. 3 do extrato do Relato, 4.º parágrafo do n.º 29.1 e pág. 12).

Assim, e apesar de ainda não estarmos perante o Relatório final e desconhecendo este Instituto – e não tendo de conhecer – o que mais consta do referido Relato para além do extrato que tem por objeto o Protocolo acima referido, para os presentes comentários mereceu a melhor atenção a caracterização desse Protocolo, que é o objeto fulcral do Extrato de Relato que foi enviado ao IHRU, em especial os factos e os fundamentos que estiveram na base das conclusões dos Exmos. Auditores e que conduzem às recomendações que serão a formular ao IHRU.

Nesses termos, e no espírito de melhor colaboração do IHRU e dos membros do seu Conselho Diretivo com esse douto Tribunal, que se acredita ser já conhecido e reconhecido pelos Exmos. Auditores no âmbito desta Auditoria e de anteriores processos de fiscalização realizados a este Instituto, apresentam-se seguidamente os devidos comentários e esclarecimentos do IHRU ao Extrato de Relato que, consubstanciando o papel próprio do contraditório, facultam os fundamentos e os elementos adicionais que, conforme se entende, melhor contribuirão para dotar V. Exas. de uma perspetiva mais completa e abrangente no juízo sobre a atuação deste Instituto e dos membros do seu Conselho Diretivo e para, dessa forma, poderem concluir, como acreditamos, pela inexistência de fundamentos para a emissão das projetadas Recomendações e, em conformidade, de qualquer eventual responsabilidade que se considerasse decorrer das mesmas.

No que concerne aos comentários que seguidamente são apresentados por parte do IHRU será de notar que, apesar de se centrarem na matéria que, pela extensão do seu tratamento e por conduzir a recomendações e a responsabilidade financeira, adquire maior relevância na análise e conclusões expendidas pelos Exmos. Auditores no Extrato do Relato, não deixaram de merecer a devida reflexão por parte deste Instituto outros pontos ali focados.

II. Ponto 3.4.3 – «Contrato do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana»

1. Introdução

O título deste ponto do Extrato do Relato, ao designar como “*Contrato*” o Protocolo celebrado entre o IHRU e o Instituto do Território, IT, é, desde logo, revelador do entendimento seguido pelos Exmos Auditores na análise subsequente, que os leva à primeira e principal conclusão de que «*Os €25.000 pagos pelo IHRU correspondem à remuneração deste Instituto pelos serviços prestados pelo IT.*» (v. penúltimo parágrafo da pág. 12). Ou seja, o entendimento plasmado no Extrato do Relato é de que estamos perante a contratação de uma prestação de serviços, o que, por si só, significaria o inerente desrespeito das regras e procedimentos aplicáveis no âmbito da contratação pública.

Assim, sem prejuízo de não se porem em causa os factos de que partiram os Exmos. Auditores, o IHRU não pode deixar de manifestar desde já o seu total desacordo, e mesmo uma certa perplexidade, em relação à linha de entendimento que conduziu à conclusão alcançada, até porque evidencia a desconsideração de elementos essenciais do caso concreto que igualmente lhes permitiria chegar a uma conclusão diferente.

Na verdade, e conforme se crê resultar de uma análise mais abrangente, que abarque todos os dados constantes do próprio Extrato de Relato e os contributos que ainda se podem prestar com a presente resposta, os factos e os elementos que integram o caso concreto são *per si* demonstrativos da natureza do Protocolo e do apoio financeiro concedido pelo IHRU e, como tal, da fundamentação e da transparência da atuação do Instituto e dos membros do seu Conselho Diretivo neste caso.

2. Natureza do Protocolo

Importa sublinhar, desde logo e em primeiro lugar, que o título e o clausulado do Protocolo - como não poderia deixar de ser - traduzem fielmente a natureza e o conteúdo das ações que foram pretendidas e que foram executadas ao abrigo do mesmo, tendo sido nessa convicção que, tanto o IHRU, como os membros do seu Conselho Diretivo, o aprovaram e cumpriram.

Nesses termos, seguindo a mesma ordem das matérias contidas nas alíneas *supra* e com referência aos elementos e factos contidos no próprio Extrato de Relato da Auditoria, apresentam-se os comentários que se consideram demonstrar que os elementos fundamentais dos factos auditados apontam em sentido diverso do que ali é seguido pelos Exmos Auditores e que, como se espera, permitirão concluir pela regularidade e legalidade da atuação do IHRU e dos membros do seu Conselho Diretivo, inexistindo, como tal, fundamento para a emissão de Recomendações e, em conformidade, para eventual responsabilidade decorrente das mesmas. Assim:

2.1. Objeto do Protocolo

O Extrato de Relato circunscreve-se principalmente na análise do Protocolo e das condições do mesmo, na perspetiva de que este representa um contrato de aquisição de serviços, concluindo os Exmos Auditores, nas observações finais incluídas na página 12 do Extrato de Relatório que:

«O montante de €20.000 pago pelo IHRU, ..., constitui uma contrapartida de prestações contratuais específicas por parte do Instituto do Território, tendo o IHRU interesse económico direto nas mesmas.»

E que:

«Quanto ao montante de €5.000 pago pelo IHRU, refere-se no protocolo que esta quantia é relativa à sua adesão como associado da Agência (...). Como a AIHC não tem personalidade jurídica, consubstanciando um centro de custos do IT e o IHRU não é associado do Instituto do Território, ..., entende-se que esta quantia faz igualmente parte da remuneração das prestações contratuais específicas efetuadas pelo Instituto do Território.»

(sublinhados nossos)

Não obstante as observações dos Exmos Auditores se acolham como um contributo positivo a considerar noutros cenários, não podemos, com o devido respeito, concordar com essa leitura no caso concreto.

De facto, uma análise, abrangente e objetiva, do conteúdo do Protocolo e da sua consequente execução aponta inequivocamente no sentido de confirmar que **o que**

ficou acordado e o que foi promovido ao abrigo do Protocolo foi, *tout court*, aquilo a que as Partes nele se propuseram, i.e.:

- «o IHRU assume o compromisso de aderir à criação da Agência Independente da Habitação e da Cidade (AIHC), ...» e
- «O Território, IT, compromete-se a desenvolver o processo de criação da AIHC por forma a assegurar a participação das entidades públicas e privadas mais ligadas aos setores da habitação e da reabilitação urbana e a dinamização da reflexão e definição de soluções inovadoras nos setores da habitação e da reabilitação urbana, designadamente relativas a:
 - a) Apoio e dinamização do mercado do arrendamento;
 - b) Fomento da reabilitação urbana;
 - c) Estratégia nacional para a habitação, numa perspetiva transversal aos diversos setores da economia e da governação;
 - d) Incentivo ao debate nacional sobre temas da habitação, ...»
- «..., O IHRU paga ao Território, IT, o montante de 25.000€ (...), sendo 20.000 (...) a título de apoio à criação da AIHC e o remanescente relativo à sua adesão como associado desta agência».

E todos esses compromissos assumidos no Protocolo foram cumpridos nesses exatos termos:

- o IT assegurou que a criação da AIHC e a participação das entidades públicas e privadas mais ligadas aos setores da construção, da habitação e da reabilitação urbana (cfr. Doc. 2),
- o IHRU foi um dos signatários do Protocolo de Criação da AIHC (cfr. Doc. 2), e
- os pagamentos foram efetuados pelo IHRU ao IT no seguintes termos:
 - 5.000€ correspondentes à quotização de adesão à AIHC e
 - 20.000€ a título de apoio financeiro à criação da AIHC.

As observações com que os Exmos Auditores fundamentam a sua conclusão (v. pág. 12 do Extrato de Relato) contribuem, aliás, para reforçar esta conclusão do IHRU de

que nenhum dos compromissos contidos no Protocolo foi desvirtuado na sua execução:

«Com efeito:

- *A AIHC traduz-se na criação de uma rede institucional nacional de reflexão de medidas de política, com os objetivos de, nomeadamente, identificar oportunidades e criar programas de desenvolvimento da reabilitação e da gestão urbana; produzir e difundir contributos para a estratégia eficiente da Habitação e da Administração da Cidade; e propor soluções de simplificação administrativa;*
- *Esta rede de reflexão – AIHC – teve a participação e o envolvimento dos “stakeholders” do setor da construção, do imobiliário, da comunidade académica e científica, bem como do “terceiro setor”;*
- *No âmbito da AIHC foram preparadas e promovidas diversas conferências e debates, como é o caso da conferência de lançamento da AIHC e a preparação e acompanhamento dos debates realizados para a Estratégia Nacional da Habitação;*
- *Em abril de 2014, a AIHC do IT apresentou o documento Estratégia Nacional para a Habitação que esteve na base do trabalho do IHRU que conduziu ao documento final que resultou na Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2015, de 15 de julho».*

A este propósito, faz-se nota que não se nos afigura que haja, no caso da criação de «uma rede institucional nacional de reflexão», a obrigação de reporte que os Exmos. Auditores referem em 3.4.1, na página 5 do Extrato de Relato, pois esse reporte é relativo a «participações detidas em entidades societárias e não societárias», sendo que a detenção de uma participação numa entidade pressupõe, no mínimo, que esta seja dotada de personalidade jurídica e haja um interesse económico do participante na respetiva atividade. Ora, tratando-se da AIHC, não só esta não tem personalidade jurídica, como o que existe é uma mera relação de cooperação por parte de qualquer das entidades aderentes, incluindo o IHRU, para prossecução de uma atividade não lucrativa e de relevante interesse público.

Será, na mesma ordem de ideias, de fazer nota que a utilização do termo «stakeholders» resultará algo inadequada para o caso desta rede de reflexão, à qual as

entidades ali designadas dessa forma se limitam a aderir e na qual desenvolvem uma atividade de mera colaboração.

Já no que respeita às demais observações dos Exmos Auditores acima transcritas, e excluindo a referência no último parágrafo ao documento da Estratégia Nacional para a Habitação por razões que melhor se explicitarão adiante, **parece-nos pacífica a conclusão de que foi preenchido, plena e perfeitamente, o objeto do Protocolo, nos exatos termos que o mesmo previa e a que as Partes nele se propuseram.**

2.2. Assim, a conclusão dos Exmos. Auditores determinante das Recomendações feitas a final no Extrato de Relato reconduzir-se-á fundamentalmente à interpretação de que as obrigações assumidas no Protocolo são «prestações contratuais específicas» efetuadas pelo Instituto do Território ao IHRU, nas quais este tinha um «interesse económico direto», e que, por isso, o protocolo deveria ter sido sujeito às regras da contratação pública.

2.2.1. As Obrigações das Partes

Desde logo, é de notar que não resulta muito claro a que «prestações contratuais» se referem os Exmos Auditores, uma vez que fundamentam a sua conclusão, não apenas na atuação do IT relativa à criação da AIHC, mas igualmente na descrição de todas as atividades desenvolvidas por esta rede, nomeadamente a preparação e promoção de diversas conferências e debates e a apresentação do documento Estratégia Nacional para a Habitação.

Ora, como referido de forma já desenvolvida anteriormente, a única obrigação decorrente do Protocolo para o IT consistia em este «desenvolver o processo de criação da AIHC» visando «a dinamização da reflexão e definição de soluções inovadoras nos setores da habitação e da reabilitação urbana» durante um período de quatro anos, eventualmente renovável.

A obrigação decorrente do Protocolo para o IT era, assim, criar uma plataforma institucional que agregasse diversas entidades com atribuições e interesses complementares nos setores da construção, da habitação e da reabilitação urbana onde fossem debatidos os graves problemas daqueles setores e daí resultassem propostas de

solução inovadoras no quadro de uma crise económico-financeira que tinha especial incidência nas áreas da construção e do imobiliário, em geral, e da habitação e da reabilitação urbana, em particular.

De notar, a esse propósito e porque as conclusões dos Exmos Auditores no Extrato de Relato parecem querer resumir a atividade da AIHC ao documento por esta elaborado a final sobre a “Estratégia Nacional da Habitação», que, como resulta do seu Protocolo de Criação e da sua atividade, em concreto, os debates, as conclusões e as inerentes soluções propostas da AIHC incidiram em várias matérias, o que é público, pois foram promovidos e ou divulgados em diversas conferências e encontros por ela efetuados, muitas das vezes na sede do Laboratório Nacional de Engenharia Civil. A título de exemplos, refiram-se as matérias das «Soluções Técnicas na Reabilitação Urbana», da «Certificação Energética» e da “Codificação da Construção”.

A relevância, a validade e a diversidade da atividade desenvolvida pela AIHC é que justifica que alguns dos seus contributos e propostas tenham sido levados em consideração, seja como *«base do trabalho do IHRU que conduziu ao documento final que resultou na Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2015, de 15 de julho»* relativa à «Estratégia Nacional para a Habitação» (cfr. pág. 12 do Extrato de Relato), seja como incentivo para a criação da Comissão Redatora do projeto de diploma para estabelecer as «Exigências Técnicas Mínimas para a Reabilitação de Edifícios Antigos», constando, tal como o IHRU, entre as dezenas de entidades representadas nessa Comissão.

Daí, e do Protocolo de Criação da AIHC, ressalta igualmente um dado fundamental sobre o seu funcionamento com reflexo direto na caracterização do acordo consubstanciado no Protocolo celebrado entre o IHRU e o IT, que em nada se identifica com uma prestação contratual visando a produção de um qualquer documento final concreto, como o relativo à Estratégia Nacional da Habitação.

De facto, não obstante as áreas da atividade da AIHC estivessem delimitadas aquando da sua criação, **só após os resultados dessa atividade seria – e foi – possível conhecer, não só as matérias em que aquela rede efetivamente logrou alcançar os objetivos de «criar programas de desenvolvimento», “produzir ... contributos» ou**

«propor soluções» (cfr. cláusula segunda do respetivo Protocolo de Criação), como a forma que entendeu mais adequada para o fazer (divulgação pública, documento, proposta de atuação, etc.)

Por outro lado, o documento em causa não foi elaborado pelo IT, mas pela AIHC, com os contributos das entidades que a constituem, entre as quais o próprio IT e o IHRU, conforme assumido no próprio documento e publicamente divulgado pelos representantes da rede (v. Doc. n.º 3).

E, assumindo-se um entendimento diferente do que parece ser o dos Exmos Auditores (cfr. pág. 12 do Extrato de Relato), tais atividades não são incompatíveis com o facto de a AIHC não ser dotada de personalidade jurídica, pois cabem no leque dos atos básicos, necessários e inerentes ao seu funcionamento, não implicando isso a ausência de autoria de propostas ou de documentos que dela emanem, ainda que se entenda reconduzida às entidades que a compõem (cfr. arts. 195.º e sgs do Cód. Civil).

Nem o facto de o IT ter criado um centro de custos na sua contabilidade para registar os pagamentos que ele recebeu das entidades que aderiram à AIHC, com vista à implementação desta, nos parece poder constituir fundamento para se concluir que existe uma qualquer relação orgânica e ou hierárquica entre essas duas entidades que, por si, determina que pertence ao IT a autoria de qualquer resultado da atividade da AIHC.

Face ao que antes é esclarecido e exposto, cremos ser de concluir que o Protocolo objeto do Extrato de Relato não pode consubstanciar – e não consubstancia - uma relação contratual pela qual o IHRU adquiriu ao IT, e este lhe prestou, um «serviço» de elaboração de documentos resultantes da atividade desenvolvida pela AIHC.

2.2.2. O «Interesse Económico Direto»

E, ainda que se considerasse, o que já manifestámos não ser o caso, que o que existia no caso era uma prestação de serviços, e sem prejuízo do contributo construtivo que o entendimento dos Exmos Auditores pode vir a representar em relação a outras

eventuais situações, discorda-se igualmente da afirmação de que o IHRU tinha «*um interesse económico direto*» na relação contratual consagrada no Protocolo que celebrou com o IT.

Desde já é de sublinhar que o conceito de “*interesse económico direto*” não se encontra consagrado no Código dos Contratos Públicos. Verifica-se, porém, que tem vindo a ser assumido ao nível da jurisprudência comunitária como elemento de onerosidade do contrato, cuja falta justificaria a não sujeição do mesmo à contratação pública, ainda que as decisões tomadas na matéria pelo Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) não sejam claramente coincidentes.

Com especial incidência na decisão contida no Acórdão «Helmut Müller», a jurisprudência do TJUE tem sido, resumidamente, no sentido de considerar que há «*interesse económico direto*» quando, nos termos contratuais, seja assegurada a detenção pela entidade pública de «*um título jurídico que lhe garanta a disponibilidade das obras objeto do contrato tendo em vista a sua afetação pública*», ou do mesmo resultarem “*vantagens económicas que a entidade adjudicante poderá retirar da utilização ou da cessão futuras da obra, ...*”.

Ora, trazendo aqui tudo o que ficou antes exposto quanto ao acordo contido no Protocolo celebrado entre o IT e o IHRU, não se compreende como se pode retirar do mesmo o entendimento de que o mesmo confere ao Instituto um título jurídico sobre uma obra ou vantagens económicas decorrentes da utilização de uma obra para se considerar que é subsumível no referido conceito de «*interesse económico direto*».

Na verdade, nem o Protocolo prevê que o apoio concedido pelo IHRU ao IT para criação da AIHC lhe confere qualquer título de propriedade sobre os resultados, documentais ou outros, da atividade dessa rede, nem o IHRU deles retirou quaisquer vantagens económicas.

Ainda que se reduza a questão ao último dos referidos requisitos determinantes da existência de «*interesse económico direto*», **não só os documentos, propostas ou soluções produzidos pela AIHC não foram dirigidos ao IHRU, podendo ser utilizados, dentro dos limites legais da autoria, por qualquer das entidades a**

quem AIHC os apresentou ou disponibilizou, como os contributos que o Instituto dali acolheu nas áreas das suas competências foram importantes, mas apenas serviram de base à elaboração de propostas próprias ao Governo, no cumprimento das suas obrigações estatutárias de apoio nessas áreas (cfr. als. a) e b) do n.º 2 do art. 3.º do Decreto-Lei n.º 223/2007, de 30 de maio, e als. a) a e) do n.º 2 do art. 3.º do Decreto-Lei n.º 175/2012, de 2 de agosto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 102/2015, de 5 de junho), como aconteceu com a proposta de solução para Dinamização do Mercado de Arrendamento e com a proposta do IHRU relativa à Estratégia Nacional da Habitação que viria a ser considerada na solução consagrada no Anexo I da R.C.M. n.º 48/2015, de 15 de julho.

Tomando como exemplo paradigmático a Estratégia Nacional da Habitação, é possível confirmar que os contributos da atividade desenvolvida pela AIHC não foram simplesmente recebidos pelo IHRU como um «produto» final, que depois este se limitou a repassar ao Governo: a análise conjugada dos textos constantes daquele Anexo da R.C.M. e do documento produzido pela AIHC (v. Doc. n.º 3) permite, por si, verificar que não estamos perante o mesmo documento: para além de uma primeira evidente e relevante diferença resultante do facto de a Estratégia Nacional produzida pela AIHC ser para o período de 2014-2020 e a Estratégia aprovada pelo Governo através da R.C.M. n.º 48/2015 ter sido elaborada para o período de 2015-2031, vejamo-se ainda as diferenças entre esta última Estratégia e as soluções preconizadas pela AIHC no seu documento, identificadas com os n.ºs 1.2, 2.1, 2.2, 2.4, 2.5, 3.2, 4, 5.2, 5.3, 5.4, 7.1.2, 7.2, 7.5, 8.1, 8.2, 8.3, 8.4, 8.5, 8.6, 8.7, 8.8 e 8.9.

Pensa-se que, nessa medida, V. Exa. não poderá deixar de concordar que, **nos termos ou por efeito do Protocolo celebrado com o IT, o IHRU não adquiriu qualquer obra, a esse organismo ou à AIHC, nem a utilização dos contributos produzidos por esta rede de reflexão lhe conferiram qualquer vantagem económica.**

Com efeito, nos termos e ao abrigo do Protocolo, o IHRU apenas concedeu apoio financeiro à criação da AIHC no exercício de atribuições próprias de prossecução do interesse público, genérico, daí lhe advindo, como único «ganho», o acesso, de forma tendencialmente global e integrada, aos pareceres e propostas em matéria

de habitação e de reabilitação urbana das principais entidades, públicas e privadas, ligadas a esses domínios, que, aliás, também ficou ao alcance destas e de qualquer cidadão interessado nas matérias.

Acredita-se, aliás, assumir especial e inteiro relevo aqui a parte do Acórdão do TJUE onde este afirma que, para haver um “*interesse económico direto*” não é suficiente “*o simples exercício de competências de regulação em matéria de urbanismo, visando a realização do interesse geral*”.

2.2.3. Os demais Requisitos da Contratação Pública

Poderia avaliar-se, ainda assim, se o Protocolo celebrado entre o IHRU e o IT não estaria sujeito à contratação pública na perspetiva principal do Código dos Contratos Públicos (CCP) de que só não ficam sujeitas às regras da contratação pública as relações contratuais que não estão, nem são suscetíveis de estar, sujeitas à concorrência.

Ora, se bem que seja inequívoca a qualidade do IHRU como entidade adjudicante nos termos do CCP (cfr. art. 2.º, n.º1, al. b), **de tudo o que ficou exposto anteriormente também nos parece não poderem subsistir dúvidas de que o objeto do Protocolo em causa não é, *per si*, suscetível de ser submetido à concorrência.**

Na realidade, não é demais recordar que esse instrumento contratual representa uma convergência das vontades dos contraentes no sentido de ser criada uma rede de reflexão – a AIHC - com a «*a participação e o envolvimento dos “stakeholders” do setor da construção, do imobiliário, da comunidade académica e científica, bem como do “terceiro setor”*», visando dinamizar a reflexão e a definição de soluções diversas e inovadoras nessas áreas.

Considerando que o ficou exposto e se concluiu acima sobre as condições do Protocolo celebrado entre o IT e o IHRU demonstra inteiramente que o seu objeto é exatamente o que dele consta e o que foi executado, . i.e., assegurar e apoiar a criação de uma rede de reflexão – a AIHC - que permitisse encontrar soluções diversas e inovadoras em domínios ligados à construção e ao imobiliário, através

dos contributos das entidades a ela aderentes. Assim, parece-nos resultar igualmente evidente que, quer o Protocolo em si, quer a atividade desenvolvida em sua execução, são incompatíveis com a sua sujeição às regras da contratação pública e que, também por tudo isso, a não aplicação dessas regras nesse caso concreto é insuscetível de gerar discriminação em relação a interesses objetivos de quaisquer operadores económicos.

3. Principais Conclusões

Sendo objetivo principal da presente resposta do IHRU facultar a esse Douto Tribunal os dados e esclarecimentos necessários à perceção clara e plena da natureza e do objeto do Protocolo celebrado entre o IHRU e o IT relativo à AIHC e da atividade desenvolvida por esta rede de reflexão, a que se refere o Extrato de Relato enviado a este Instituto no âmbito da Auditoria por eles realizada ao Instituto do Território, IT, resumem-se e completam-se aqui, como principais conclusões a serem tidas em especial conta de entre o que ficou antes exposto, as seguintes:

- a) No que se refere ao objeto do Protocolo celebrado entre o Instituto do Território, IT, e o IHRU, considerando que o primeiro assegurou a criação da AIHC e a adesão à mesma das entidades públicas e privadas mais ligadas aos setores da construção, da habitação e da reabilitação urbana e que, pelo seu lado, o IHRU foi um dos signatários do Protocolo de Criação daquela rede de reflexão e pagou 5.000€ de quotização para essa adesão e 20.000€ a título de apoio financeiro à criação da AIHC, parece-nos pacífica a primeira conclusão de que o objeto do Protocolo foi preenchido, plena e perfeitamente, nos exatos termos nele previstos e a que as Partes nele se propuseram;
- b) Era, por natureza e de facto, impossível identificar tal acordo com uma relação contratual que tinha por objeto a aquisição de um serviço ou de uma obra em concreto, a entregar ao IHRU pelo IT, como o relativo à Estratégia Nacional da Habitação, dado que:
 - i. A atividade prevista era a ser prosseguida pela AIHC e o facto de esta não ter personalidade jurídica não implica que não lhe pertençam os resultados e a autoria das correspondentes propostas ou documentos,

ainda que os direitos em si se entendam reconduzidos às entidades que a compõem;

- ii. Só após o desenvolvimento dessa atividade era – e foi - possível conhecer quais as matérias objeto de reflexão efetiva por parte das entidades que a constituíam e qual a forma escolhida por estas as apresentar (divulgação pública, documento, proposta de atuação, etc.);
- iii. Sem prejuízo da natural relevância para o IHRU das propostas da AIHC relativas a uma estratégia nacional para a habitação e às exigências técnicas exigíveis no âmbito da reabilitação de edifícios antigos, foram vários, não apenas um, os contributos e propostas da AIHC por ele acolhidos pelo IHRU como importantes para a prossecução das suas atribuições nos domínios do arrendamento, da habitação e reabilitação urbana;
- iv. Não eram – nem foram – destinados especificamente ao IHRU quaisquer pareceres, documentos ou propostas resultantes da atividade da AIHC, antes foram disponibilizados às entidades que nela colaboraram, e a qualquer cidadão interessado nas matérias tratadas, uma vez que foram, desde o início, objeto de divulgação pública através dos debates, conferências e reuniões finais promovidos por essas entidades e da sua disponibilização na internet;

i.e., não só os documentos, propostas ou soluções produzidos pela AIHC não foram dirigidos ao IHRU, podendo ser utilizados, dentro dos limites legais da autoria, por qualquer das entidades a quem AIHC os apresentou ou disponibilizou, como os contributos que o Instituto dali acolheu nas áreas das suas competências apenas serviram de base à elaboração de propostas próprias ao Governo, no cumprimento das suas obrigações estatutárias de apoio nessas áreas, o que se crê serem razões por si bastantes para concluir pela impossibilidade de os montantes pagos pelo IHRU, nos termos e ao abrigo daquele Protocolo, constituírem a contrapartida de quaisquer «*prestações contratuais específicas*» do IT;

- c) Bem como é objetivamente incompatível com a natureza e fim dessa relação contratual a existência de um qualquer «interesse económico direto» do IHRU, uma vez que, nos termos e ao abrigo do Protocolo celebrado com o IT, o Instituto

não deteria, como não veio a deter, direitos próprios de disposição de documentos ou trabalhos produzidos pela AIHC e ou vantagens económicas inerentes à sua utilização, já que os mesmos eram de acesso público e o IHRU apenas os utilizou como contributos relevantes para a elaboração das propostas por ele apresentadas ao Governo no exercício das suas atribuições estatutárias e, como tal, na prossecução de um interesse público genérico, imaterial;

- d) Finalmente, só o facto do objeto do Protocolo celebrado entre o IT e o IHRU ser assegurar e apoiar a criação de uma rede de reflexão que permitisse encontrar soluções diversas e inovadoras em domínios ligados à construção e ao imobiliário, através dos contributos das entidades a ela aderentes, e de ter sido essa a atividade desenvolvida em sua execução e publicamente divulgada, permite concluir pela não aplicação das regras da contratação pública a esse caso e pela insusceptibilidade de isso representar uma atuação discriminatória em relação a interesses objetivos de quaisquer operadores económicos.

Nesses termos, fica totalmente evidenciado que, de acordo ou por efeito do Protocolo celebrado com o Instituto do Território, IT, e o IHRU, os documentos, propostas ou soluções produzidos pela rede de reflexão AIHC e divulgados publicamente não foram produzidos para o IHRU e que, os que este utilizou, serviram de base a propostas por ele apresentadas ao Governo na prossecução de um interesse público genérico, não tendo existido, como tal, “prestações contratuais específicas” relacionadas com a aquisição pelo IHRU de qualquer obra ou documento, nem, por tudo isso, o acesso a resultados da atividade daquela rede lhe proporcionaram qualquer vantagem económica.

Temos ademais a convicção de que os comentários e esclarecimentos antes prestados se evidenciarão a V. Exa. como bastantes para concluir que não existiu qualquer prestação contratual específica na qual o IHRU tinha um interesse económico direto ao nível do acordo com o IT e que as prestações das Partes evidenciadas pelo Protocolo são insuscetíveis de ser submetidas à concorrência de mercado em função da sua natureza, das suas características e do contexto da sua própria formação e, nessa medida, cabem em mais do que um dos fundamentos previstos no n.º 1 do artigo 5.º do

CCP para a não aplicação das regras da contratação pública contidas na Parte II deste Código.

Termos em que se requer a V. Exa que se digne abster-se de proferir um juízo sancionatório relativamente à atuação do IHRU e dos membros do seu Conselho Diretivo, designadamente por não estar minimamente evidenciado que o Protocolo celebrado entre o Instituto do Território, IT, e o IHRU era suscetível de sujeição às regras da contratação pública, não existindo fundamento para censurabilidade ao IHRU e a qualquer dos membros do seu Conselho Diretivo por ilegalidade, atuação lesiva de quaisquer interesses, públicos ou privados, ou pela existência de qualquer dolo, da parte deles, consubstanciado no conhecimento e vontade de infringir as regras da contratação pública, em especial dos artigos 20.º, n.º 1, 26.º, n.º 4, e 127.º do CCP, ou de recomendações anteriores do TdC em matéria idêntica.

Bem como se requer a V. Exa, que, se assim não se considerasse, se digne, em todo o caso, e por se verificarem todos os pressupostos previstos para o efeito, concluir pela relevação da responsabilidade do IHRU e dos membros do seu Conselho Diretivo, nos termos do art. 65.º, n.º 8 da LOPTC.

De notar que, não obstante, o IHRU acolhe as observações dos Exmos Auditores como um contributo construtivo no sentido de um contínuo aperfeiçoamento de procedimentos e da melhor aplicação das normas e práticas da Administração Pública, esperando que, da sua parte, tenha prestado a V. Exa. todos os esclarecimentos necessários, sem prejuízo de estar sempre e inteiramente disponível para prestar quaisquer esclarecimentos adicionais.

Lisboa, 27 de janeiro de 2017

O Presidente do Conselho Diretivo
**VÍCTOR MANUEL
ROQUE MARTINS
DOS REIS**
Digitally signed by VÍCTOR MANUEL
ROQUE MARTINS DOS REIS
DN: c=PT, o=Instituto da Habitação e
da Reabilitação Urbana, ou=Instituto
da Habitação e da Reabilitação
Urbana, cn=VÍCTOR MANUEL ROQUE
MARTINS DOS REIS
Date: 2017.01.27 19:18:27 Z
Victor Manuel Roque Martins dos Reis

Juntam-se três anexos



Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro da Área
Tribunal de Contas
Direção-Geral
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

V/ Referência: Proc. N.º 20/2015 – Audit DA III.1
36068/2016, de 23/12/2016

ASSUNTO: Auditoria ao “Território, IT – Instituto do Território, Rede Portuguesa para o Desenvolvimento do Território, Associação”, sobre o financiamento público e os contratos celebrados com o Estado

Exmo. Senhor Juiz Conselheiro,

Tendo sido citado por esse Tribunal do Extrato de Relato da Auditoria ao “*Território, IT – Instituto do Território, Rede Portuguesa para o Desenvolvimento do Território, Associação*”, para, querendo, remeter comentários ao mesmo, venho pelo presente informar V. Exa. da minha adesão ao contraditório apresentado pelo IHRU, o qual é do meu inteiro conhecimento.

Sem prejuízo dessa adesão, permita-me, Senhor Juiz Conselheiro, manifestar a V. Exa, desde já, que sempre exerci, e venho exercendo as minhas funções, enquanto Presidente do Conselho Diretivo do IHRU, com espírito de missão, no estrito propósito de melhor prosseguir os interesses e atribuições do IHRU e na plena convicção de que as decisões tomadas eram aquelas que melhor acautelavam o interesse público.

Reitero, nessa medida, que tem sido desenvolvido pelo Conselho Diretivo a que presido, um esforço muito significativo no sentido da implementação de todas as regras e práticas em matéria de formalização e execução de contratos geradores de despesa pública para este Instituto, para o qual tenho procurado empenhadamente dar o meu contributo pessoal.

Sem prejuízo do acima referido, cumpre-me assegurar a esse douto Tribunal, no que concerne à menção ao princípio da imparcialidade constante do referido Extrato de Relato (cf, páginas 3 e 6), que em momento algum este princípio enformador de toda a atividade administrativa esteve em causa. A minha qualidade de associado do “IT-Instituto do Território Rede Portuguesa para o Desenvolvimento do Território, Associação”, a título meramente individual e anterior à minha nomeação como Presidente do Conselho Diretivo do IHRU,



funda-se exclusivamente na atenção própria e justificada de quem, há muito, sustenta verdadeiro interesse profissional pelas matérias direta e indiretamente relacionadas com a temática da habitação, da reabilitação urbana e da política de cidades, como aliás resulta notório das minhas Notas Curriculares anexas ao Despacho n.º 2641/2012, publicado no Diário da República, 2.ª série, de 23 de fevereiro de 2012, e à Resolução n.º 39/2012, publicada no Diário da República, 2.ª Série, de 16 de outubro de 2012, e na firme convicção de que os conhecimentos especializados que acumulei ao longo da minha atividade profissional neste domínio podem e devem ser partilhados com os demais interessados nas referidas matérias.

Julgo de sublinhar a este propósito, e socorrendo-me aqui dos princípios da conservação, da economia e da eficiência enquanto princípios corroborantes do princípio do aproveitamento do ato administrativo, que, ainda que a minha participação na deliberação de 19 de abril de 2012 fosse desconsiderada, o que não se concede, sempre diria que tal deliberação teria sido tomada com o mesmo conteúdo, atentos os votos dos restantes membros do Conselho Diretivo, tendo em vista o exercício de atribuições próprias de prossecução do interesse público.

Por outro lado, e como melhor exposto nos comentários do IHRU ao Extrato de Relato da Auditoria, julgo não estar minimamente evidenciado que o Protocolo celebrado entre o Instituto do Território, IT, e o IHRU era suscetível de sujeição às regras da contratação pública, não existindo, como tal, fundamento para a censurabilidade da minha conduta enquanto Presidente do Conselho Diretivo por ilegalidade, atuação lesiva de quaisquer interesses, públicos ou privados, ou pela existência de qualquer dolo, da parte deles, consubstanciado no conhecimento e vontade de infringir as regras da contratação pública, em especial dos artigos 20.º, n.º 1, 26.º, n.º 4, e 127.º do CCP, ou de recomendações anteriores do Tribunal de Contas em matéria idêntica.

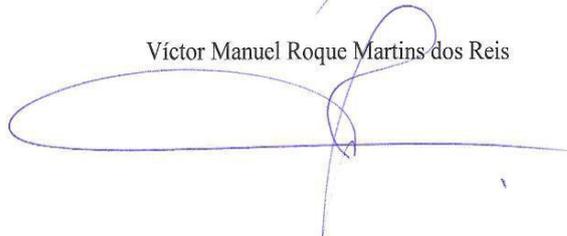
Termos em que se requer a V. Exa. se digne abster-se de proferir juízo sancionatório relativamente à minha atuação enquanto Presidente do Conselho Diretivo do IHRU, sendo que, ainda que assim não considere, se digne, em todo o caso, e por se verificarem todos os pressupostos previstos para o efeito, concluir pela relevação da responsabilidade, nos termos do art. 65.º, n.º 8 da LOPTC.

Cumpre-me ademais referir a V. Exa., Senhor Juiz Conselheiro, que acolho o Extrato de Relato da Auditoria ao *“Território, IT-Instituto do Território, Rede Portuguesa para o Desenvolvimento do Território, Associação”* sobre o financiamento público e os contratos celebrados com o Estado, como um contributo construtivo no sentido do contínuo aperfeiçoamento de procedimentos e da melhor aplicação das normas e boas práticas da Administração na sua missão de prossecução do interesse público.

Com os melhores cumprimentos,

e consideração

Víctor Manuel Roque Martins dos Reis





Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro da Área
Tribunal de Contas
Direção-Geral
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

V/ Referência: Proc. N.º 20/2015 – Audit DA III.1
36078/2016, de 23/12/2016

ASSUNTO: Auditoria ao “Território, IT – Instituto do Território, Rede Portuguesa para o Desenvolvimento do Território, Associação”, sobre o financiamento público e os contratos celebrados com o Estado

Exmo. Senhor Juiz Conselheiro,

Tendo sido citado por esse Tribunal do extrato de relato da Auditoria ao “*Território, IT – Instituto do Território, Rede Portuguesa para o Desenvolvimento do Território, Associação*”, para, querendo, remeter comentários ao mesmo, venho pelo presente informar V. Exa. da minha adesão ao contraditório apresentado pelo Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P. (IHRU), o qual é do meu inteiro conhecimento.

Sem prejuízo dessa adesão, permita-me, Senhor Juiz Conselheiro, manifestar a V. Exa, desde já, que sempre exerci, e venho exercendo as minhas funções, enquanto membro do Conselho Diretivo do IHRU, com espírito de missão, no estrito propósito de melhor prosseguir os interesses e atribuições do IHRU e na plena convicção de que as decisões tomadas erram aquelas que melhor acautelavam o interesse público.



Reitero, assim, que tem sido desenvolvido pelo Conselho Diretivo de que faço parte, um esforço muito significativo no sentido da implementação de todas as regras e práticas em matéria de formalização e execução de contratos geradores de despesa pública para este Instituto, para o qual tenho procurado empenhadamente dar o meu contributo pessoal.

Nessa medida, e como melhor exposto nos comentários do IHRU ao Extrato de Relato da Auditoria, julgo não estar minimamente evidenciado que o Protocolo celebrado entre o Instituto do Território, IT, e o IHRU era suscetível de sujeição às regras da contratação pública, não existindo, como tal, fundamento para a censurabilidade da minha conduta enquanto Vogal do Conselho Diretivo por ilegalidade, atuação lesiva de quaisquer interesses, públicos ou privados, ou pela existência de qualquer dolo, da parte deles, consubstanciado no conhecimento e vontade de infringir as regras da contratação pública, em especial dos artigos 20.º, n.º 1, 26.º, n.º 4, e 127.º do CCP, ou de recomendações anteriores do Tribunal de Contas em matéria idêntica.

Termos em que se requer a V. Exa. se digne abster-se de proferir juízo sancionatório relativamente à minha atuação enquanto Vogal do Conselho Diretivo do IHRU, sendo que, ainda que assim não considere, se digne, em todo o caso, e por se verificarem todos os pressupostos previstos para o efeito, concluir pela relevação da responsabilidade, nos termos do art. 65.º, n.º 8 da LOPTC.

Cumpre-me ademais referir a V. Exa., Senhor Juiz Conselheiro, que acolho o Extrato de Relato da Auditoria ao *“Território, IT-Instituto do Território, Rede Portuguesa para o Desenvolvimento do Território, Associação”* sobre o financiamento público e os contratos celebrados com o Estado, como um contributo construtivo no sentido do contínuo aperfeiçoamento de procedimentos e da melhor aplicação das normas e boas práticas da Administração na sua missão de prossecução do interesse público.

Com os melhores cumprimentos,

Luí Maria Pereira Vieira Roxo Gonçalves

LUÍ MARIA VIEIRA
PEREIRA ROXO
GONÇALVES

Digitally signed by LUÍ MARIA VIEIRA
PEREIRA ROXO GONÇALVES
DN: c=PT, o=Instituto da Habitação e
da Reabilitação Urbana, ou=Instituto
da Habitação e da Reabilitação
Urbana, cn=LUÍ MARIA VIEIRA
PEREIRA ROXO GONÇALVES
Date: 2017.01.27 20:24:13 Z



TRIBUNAL DE CONTAS

E 1305/2017
2017/11/25



Exma. Senhora

Auditora - Coordenadora

Dra. Leonor Côrte-Real Amaral

Augusto Fontes Baganha, Presidente do Instituto Português do Desporto e Juventude, I.P., notificado do Extrato de Relato Preliminar (adiante Relato) vem exercer o seu direito de **RESPOSTA**, o que faz nos termos e com os fundamentos seguintes:

Nota prévia:

O Instituto Português do Desporto e Juventude, I.P. (doravante designado IPDJ) iniciou a sua atividade em 5 de abril de 2012¹, tendo resultado da extinção e fusão dos dois institutos públicos das áreas do desporto e da juventude, integrados na administração indireta do Estado – o Instituto Português da Juventude, I.P. (IPJ) e o Instituto do Desporto de Portugal, I.P. (IDP), aos quais sucedeu na totalidade das atribuições e competências, direitos e obrigações.

O IPDJ é dirigido pelo Conselho Diretivo (CD), constituído por um Presidente, um Vice-Presidente e dois Vogais.

O processo de fusão do IPJ e IDP foi dado por concluído em 18 de maio de 2012, com o termo da seleção e reafetação do pessoal dos organismos extintos aos postos de trabalho do IPDJ (menos 105 trabalhadores), e a aprovação da lista nominativa dos trabalhadores colocados em mobilidade especial.

¹ D.L. n.º 98/2011, de 21/set – Lei Orgânica do IPDJ e Portaria n.º 11/2012, de 11/Jan – Estatutos.



De referir que só no decurso do mês de maio de 2012 se procedeu à abertura da unidade orçamental respeitante ao novo organismo, tendo este, contudo, o dever de assumir a continuidade das situações transitadas das gerências precedentes.

Desde então o IPDJ viu-se a braços com uma situação muito complexa, herança do IDP, na qual se destaca a desorganização e o desrespeito de regras contabilísticas e orçamentais, sobretudo, por inexistência de um sistema de controlo interno e de uma orgânica na área financeira e patrimonial adequada à estrutura e dimensão do ex-instituto.

A situação herdada, associada à falta de fiabilidade dos dados existentes nos sistemas de informação transitados e na sua falta de interligação, prejudicou muito a atuação dos dirigentes e funcionários do IPDJ, nomeadamente ao nível financeiro e patrimonial desde então.

Perante este cenário o Conselho Diretivo do IPDJ teve necessidade de definir um conjunto de medidas destinadas a alterar o funcionamento existente nos ex-institutos e adequá-las à nova realidade administrativo-financeira decorrente da nova estrutura organizativa. Modificando os procedimentos internos e circuitos de receita/despesa a serem observados por todas as unidades orgânicas, para evitar a recorrência das graves situações observadas no passado e o cumprimento do normativo em vigor e da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso.

Tanto o Departamento de Desporto do IPDJ, como o Departamento de Recursos Humanos, Financeiros e Patrimoniais sofreram uma diminuição no quadro do pessoal.

Não obstante esta diminuição, os colaboradores do IPDJ, em geral, e em particular os afetos ao Departamento do Desporto e ao Departamento de Recursos Humanos, Financeiros e Patrimoniais do IPDJ, têm desenvolvido de forma responsável,

AS



empenhada e profissional o seu trabalho para que este Instituto possa prosseguir a sua missão de execução de uma política integrada e descentralizada para as áreas do desporto e da juventude, em estreita colaboração com entes públicos e privados, designadamente com organismos desportivos, associações juvenis, estudantis e autarquias locais.

Assim, salvo o devido respeito, as irregularidades apontadas aos colaboradores afetos tanto ao Departamento de Desporto como ao Departamento de Recursos Humanos, Financeiros e Patrimoniais do IPDJ, pecam por indevidas.

I. DA RESPOSTA:

Do Princípio da imparcialidade

Vem o Tribunal de Contas proferir que, no seu entender, foi violado o princípio da imparcialidade porquanto o Presidente do Conselho Diretivo do IPDJ deveria ter-se absterido de celebrar o Protocolo entre o Instituto do Território (IT) e o IPDJ que tinha como objeto: “regular os termos de cooperação entre o IPDJ e o IT com vista à implementação, administração e gestão do SNID – Sistema Nacional de Informação Desportiva” e não deveria ter autorizado a contratação de prestação de serviços de assessoria e consultadoria na coordenação e implementação da CND/SNID – Carta Desportiva Nacional/Sistema Nacional de Informação Desportiva ao Instituto do Território.

Ora, não lhe assiste razão, senão vejamos:

O princípio da imparcialidade predisposto no artigo 9.º do Código do Processo Administrativo, “A Administração Pública deve tratar de forma imparcial aqueles que com ela entrem em relação, designadamente, considerando com objetividade todos e apenas os interesses relevantes no contexto



decisório e adotando as soluções organizatórias e procedimentais indispensáveis à preservação da isenção administrativa e à confiança nessa isenção.”

Assim, o princípio da imparcialidade impõe que os órgãos e agentes administrativos ajam de forma isenta e equidistante relativamente aos interesses em causa nas situações que devem decidir.

Imparcial será, portanto, a conduta objetiva, desinteressada, isenta, neutra e independente: imparcial será, enfim, a atuação de quem, na avaliação ou na ação, na escolha ou na decisão, se rege unicamente por critérios lógico-rationais, não se deixando influenciar por sentimentos estranhos ao circunstancialismo factual envolvente, qualquer que seja a sua origem, natureza ou relação com a questão controvertida, conduta verdadeiramente imparcial será apenas aquela que, para além de obedecer a **parâmetros racionais de comportamento, tenha em atenção a totalidade dos interesses afetados pela própria ação.**

A imparcialidade, bem como a impessoalidade, tem como objeto essencial buscar a neutralidade da atividade administrativa, importando em afastar vínculos nocivos à Administração Pública.

Nesta senda, a relevância da imparcialidade levou o legislador a aditar um n.º 4 ao artigo 76.º do Código de Processo Administrativo (anterior artigo 51.º), na matéria tratada tradicionalmente como «suspeição». A ideia subjacente àquele preceito é a de que, independentemente de se estar fora de casos de presunção legal inilidível de parcialidade, será de todo o modo preciso, à luz das circunstâncias de cada caso, assegurar a credibilidade da decisão administrativa.

AS



Cabe ao legislador, não apenas neutralizar e reprimir situações mais ou menos declaradas de parcialidade subjetiva, mas também assegurar um clima na preparação e tomada das decisões que não favoreça a dúvida sobre a respetiva seriedade. Por isso, em vez de «suspeição», passa agora a falar-se da «razoabilidade de dúvida séria sobre a imparcialidade da atuação do órgão».

O juízo não respeita tanto às condições subjetivas do agente, mas, mais, aos requisitos objetivos de confiança por parte da opinião pública.

Concretizando, o artigo 73.º, n.ºs 1 e 2, e o artigo 76.º, n.º 4, do Código do Processo Administrativo estabelecem que *“Os titulares de órgãos da Administração Pública e respetivos agentes, bem como quaisquer outras entidades que, independentemente da sua natureza, se encontrem no exercício de poderes públicos devem pedir dispensa de intervir no procedimento ou em ato ou contrato de direito público ou privado da Administração Pública quando ocorra circunstância pela qual se possa com razoabilidade duvidar seriamente da imparcialidade da sua conduta ou decisão.”* *“Com fundamento semelhante, pode qualquer interessado na relação jurídica procedimental deduzir suspeição quanto a titulares de órgãos da Administração Pública, respetivos agentes ou outras entidades no exercício de poderes públicos que intervenham no procedimento, ato ou contrato.”* *“A falta ou decisão negativa sobre a dedução da suspeição não prejudica a invocação da anulabilidade dos atos praticados ou dos contratos celebrados, quando do conjunto das circunstâncias do caso concreto resulte a razoabilidade de dúvida séria sobre a imparcialidade da atuação do órgão, revelada na direção do procedimento, na prática de atos preparatórios relevantes para o sentido da decisão ou na própria tomada da decisão.”*

Ora, no caso em apreço não se vislumbra como poderá ser levantada de forma razoável, dúvida séria sobre a imparcialidade da atuação do Presidente do Conselho Diretivo do IPDJ, porquanto das circunstâncias do caso concreto não pode resultar desconfiância sobre a imparcialidade da atuação do Presidente do Conselho Diretivo do



IPDJ, na direção do procedimento, na prática de atos preparatórios relevantes para o sentido da decisão ou na própria tomada de decisão.

Assim, os factos alegados pelo Tribunal de Contas não podem subsumir-se ao constante no n.º 4. do artigo 76.º do CPA.

Acresce ainda o facto de que, aquando da prática dos atos que consubstanciam, no entender do Tribunal de Contas, a violação do princípio da imparcialidade, estava em vigor o Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 6/96, de 31 de janeiro, pelo que não pode o Tribunal subsumir os factos constantes no relato ao n.º 4 do artigo 76º do Decreto-Lei 4/2015 de 7 de janeiro, porquanto o mesmo não se encontrava em vigor.

Logo, os atos ou contratos abrangidos pela estatuição do n.º 1 do artigo 51.º Decreto-Lei n.º 442/91 de 15 de novembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 6/96, de 31 de janeiro, são aqueles que tenham como autor ou parte os titulares de órgãos ou agentes que estejam numa das circunstâncias do artigo 44.º, do mesmo diploma legal, ou em relação às quais tenha havido decisão administrativa de dispensa ou suspeição.

Ora, de uma análise cuidada do constante no artigo 44.º do DL 442/91, de 15 de novembro com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 6/96, de 31 de janeiro, resulta claro que nem o Presidente do IPDJ, nem a colaboradora mencionada no Relato do Tribunal, como técnica superior com ligações estreitas ao Instituto do Território se subsume aos casos aí previstos.

MS



Referir, também, que o Presidente do Conselho Diretivo do IPDJ não tinha conhecimento, nem tem obrigação de o ter, de que a técnica superior tinha presidido ao órgão executivo da URBE – Núcleos Urbanos de Pesquisa e Intervenção, Associação, e que este tinha ligações com o Instituto do Território.

Não obstante e salvo o devido respeito, não é pelo facto de os técnicos superiores e dirigentes terem intervenção num determinado processo que se pode concluir que a imparcialidade e transparência dos procedimentos na atuação dos seus intervenientes fica posta em causa, o que no caso vertente não sucedeu.

Contratos – Programa de Desenvolvimento Desportivo

Com a publicação da Lei n.º 1/90, de 13 de janeiro, que aprovou a Lei de Bases do Sistema Desportivo, foi introduzido no nosso ordenamento jurídico-desportivo o princípio de que os apoios e participações financeiras atribuídos pelo Estado, pelas Regiões Autónomas ou pelas Autarquias Locais às diversas entidades que integram o sistema desportivo, designadamente às federações desportivas, deveriam ser titulados por contratos – programa de desenvolvimento desportivo, publicitados no Diário da República.

A lei n.º 5/2007, de 16 de janeiro veio consagrar novas exigências e requisitos em matéria de financiamento público das diversas estruturas privadas que integram ou dirigem o sistema desportivo, entre os quais se destaca a obrigação de certificação das contas das entidades beneficiárias de financiamentos públicos, quando os montantes concedidos sejam superiores a um limite a definir no regime jurídico dos contratos - programa de desenvolvimento desportivo.

MS



- **Da aplicação do Decreto-Lei n.º 273/2009, de 1 de outubro**

Nos termos do disposto no artigo 2.º do Decreto-Lei, ora em análise, entende-se por contrato - programa de desenvolvimento desportivo o contrato celebrado com vista à atribuição, por parte do Estado (...) diretamente ou através de organismos dependentes, de apoios financeiros, materiais e logísticos, bem como de patrocínios desportivos.

Ora, o artigo 3.º do mesmo diploma determina que: *Podem beneficiar da concessão de apoios: (...)*

3 — Por despacho do membro do Governo responsável pela área do desporto podem igualmente ser concedidos apoios a outras pessoas singulares ou coletivas não previstas no n.º 1, desde que se destinem, direta ou indiretamente, ao apoio de atividades desportivas. (bold nosso).

Para cumprimento do constante deste preceito legal o membro do Governo responsável por essa área proferiu despacho, assim encontra-se preenchida a obrigação legal resultante do n.º 3 do referido artigo.

Nesta sequência, o IPDJ em 18 de setembro de 2015, celebrou o contrato-programa de desenvolvimento desportivo n.º CP/164/DD/2015, publicado no DR, 2.ª Série, n.º 189, de 28 de setembro de 2015.

Este contrato tem por objeto a concessão de uma comparticipação financeira para a execução do programa desportivo 2015 que o IT apresentou ao IPDJ e se propôs levar a efeito no decurso do ano 2015.

Daqui resulta, com mediana clareza, que o objeto do contrato programa *sub iudice* é a execução de um determinado programa desportivo no seu todo, o qual foi financiado para a concretização, global, dos seus objetivos, isto vale por dizer que, ao contrário do



vertido no Relato, o financiamento não está indexado a uma determinada atividade mas sim à concretização do objetivo global do programa desportivo.

Mais, nos termos do artigo 11.º do Decreto-Lei aplicável (DL n.º 273/2009) é obrigatória a existência, por parte da entidade participada, de um programa de desenvolvimento desportivo, o qual é anexo ao contrato-programa e dele faz parte integrante, e que necessariamente é elaborado antes da celebração do contrato-programa. “1 — Os contratos -programa de desenvolvimento desportivo integram, no respetivo clausulado ou em anexo ao mesmo, o programa de desenvolvimento desportivo objeto da participação.”

No caso concreto, ora em análise, o programa de desenvolvimento desportivo obedece aos requisitos constantes do artigo 12.º do DL n.º 273/2009, sendo assim consideradas atividades desportivas de interesse público, nos termos do artigo 5.º do Decreto-Lei *supra* mencionado.

Ora, esses objetivos prendem-se com *a potencialização das capacidades científicas e tecnológicas portuguesas relacionadas com as plataformas territoriais terrestres – continental e insulares – e marítima (...) e tem o objetivo de promover o Desporto no Mar, no Litoral e noutros planos de água naturais.*

Os objetivos estipulados contratualmente foram atingidos de forma evidente, tal como atesta o explanado *infra* e toda a documentação, tanto a que já se encontra junta aos presentes autos como aquela que ora se junta.



Tal comparticipação, nos termos do disposto na cláusula 4.ª do contrato-programa, era disponibilizada em dois momentos: i) 7.000,00€ até 30 dias após a entrada em vigor do contrato e ii) 3.000,00€, até 30 de novembro de 2015, após entrega do relatório final compilado sobre a execução técnica e financeira, acompanhado do balancete analítico do centro de resultados.

Refira-se, por imperioso, que a comparticipação financeira foi disponibilizada nos termos contratuais.

Porquanto, os € 7.000,00 de financiamento previstos contratualmente foram efetivamente liquidados ao IT trinta dias após a entrada em vigor do contrato, e os restantes € 2.984,17 foram liquidados após a entrega do relatório final, acompanhado do balancete analítico, visado pelo TOC, ao contrário do alegado pelo Tribunal de Contas.

Importa nesta senda chamar à colação também o artigo 6.º do DL n.º 273/2009: “Os apoios financeiros concedidos ao abrigo do presente decreto -lei encontram -se exclusivamente afetos às finalidades para as quais foram atribuídos (...)”, o que aconteceu no caso concreto.

Das eventuais irregularidades e normas violadas

No que a este ponto diz respeito, entendeu o Tribunal de Contas, em síntese que:

- a) O programa de desenvolvimento desportivo de 2015 do IT é praticamente igual ao de 2014, tendo apenas uma variação no que respeita às necessidades de financiamento público, contemplando nesse ano de 2015 o Painel Científico e mencionando a necessidade de novos recursos, concluindo o Tribunal que as



necessidades de financiamento dos dois contratos programas, com exceção do Painel Científico, foram dirigidas para as mesmas atividades.

Ora, tal não corresponde à verdade porquanto, de uma análise cuidada de ambos os programas desportivos verificamos que muitas das atividades desenvolvidas em 2014 não se esgotaram nesse mesmo ano, uma vez que era de interesse público enraizar as mudanças de hábitos nestas matérias, dedicadas ao mar - especialmente a prática de atividades desportivas náuticas por pessoa de mobilidade reduzida - e só com a continuação dos eventos e atividades desportivas, já realizadas em 2014, se poderia continuar a cumprir esse desiderato.

Para além dessas atividades, que repita-se porque imperioso, são fundamentais para os objetivos definidos contratualmente - acrescem atividades adicionais que foram desenvolvidas em 2015 e que concorrem para os objetivos/resultados esperados - objetivos do Programa Desenvolvimento Desportivo para 2015 - nomeadamente Projeto de Sistemas de Alerta Marítimo - desenvolvido em parceria com os agentes náuticos: Federações, Estabelecimentos de Ensino, Marinha, Instituto de Socorros a Náufragos e Direção Geral de Política do Mar - o qual tornou mais eficiente o funcionamento do sistema de alerta de acidentes no mar, promoveu um conjunto de boas práticas pedagógicas, relativas à prevenção e alerta de acidentes no mar, contribuiu para o objetivo de aumentar o número de pessoas a contactar com o mar, ou seja, de praticantes pontuais (com ou sem deficiência) em atividades físicas relacionadas com o mar e especificamente nos desportos praticados em meio marítimo, assim como do número de pessoas a usufruir das áreas envolventes, bem como contribuiu o estreitamento das relações e do diálogo inter-federações e entre estas e as entidades reguladoras da sua atividade, conforme **Documentos n.º 1 e n.º 2** que se juntam para os legais e devidos efeitos.



Foram ainda realizadas sessões de esclarecimento, em Lisboa e Silves, relativas aos serviços com as atividades marítimas e desportivas, envolvendo as mesmas entidades acima mencionadas, no sentido também de contribuir para a diminuição da concorrência de entidades não certificadas, as quais desenvolvem clandestinamente atividades no ensino e de competição nas modalidades desportivas náuticas e aquáticas, conforme **Documentos n.º 3 e 4**, que se juntam para os devidos e legais efeitos.

Acresce que, o Tribunal de Contas refere no seu Relato que o “Painel Científico” não consubstanciou uma atividade executada no ano de 2015, ora importa clarificar que o “Painel Científico” se trata de uma representação de dados - é um diagnóstico sobre as condições existentes no país para a prática de atividades náuticas e aquáticas, nomeadamente ao nível de infraestruturas, meios técnicos e humanos; seu mapeamento e divulgação pública, com aproveitamento pelos meios de difusão turística - e foi totalmente executada conforme aliás demonstra o rigoroso questionário elaborado, com o objetivo de caracterizar a oferta de atividades desportivas inclusivas na costa portuguesa que ora se junta como **Documento n.º 5 e 6**, para os devidos e legais efeitos.

Mais, se refere que foi celebrado um Protocolo entre o Instituto do Território e a Escola Superior do Desporto de Rio Maior que assegura o inquérito a realizar às instalações desportivas costeiras portuguesas, a inserção de dados no programa de mapeamento e a sua divulgação no *site* do Instituto do Território, sob a orientação da Professora Doutora Célia Sousa.

Além do *supra* mencionado, foram desenvolvidas também outras atividades, como a discussão da Conta Satélite do Desporto - que é um instrumento que permite identificar e caracterizar a economia do desporto - bem como a participação em



inúmeras reuniões, em conjunto com a ASAE e outras Federações, com vista a se encontrarem soluções que permitissem reduzir as atividades clandestinas nas modalidades náuticas e com interesse para o setor turístico, nestas reuniões de trabalho esteve presente tanto o IPDJ como o Instituto do Território, conforme **Documento n.º 7 e 8** que se juntam e se dá por integralmente reproduzido para todos os legais efeitos.

Acresce que foram desenvolvidas inúmeras atividades com a finalidade de se delinear uma estratégia portuguesa para os “Jogos de Praia”, a qual teria de se enquadrar no âmbito da estratégia para o desporto nacional e, particularmente, para o âmbito dos desportos náuticos e atividades de praia.

Refira-se que tal atividade reputa-se de extrema relevância, porquanto em 2017 terão lugar os primeiros Jogos Mundiais de Praia, conforme **Documento n.º 9** que se junta e se dá por integralmente reproduzido para todos os legais efeitos.

Também referir a participação da AIDEM e seus associados nos eventos *Blue Week e Volvo Ocean Race*, conforme **Documento n.º 10** que se junta e se dá por integralmente reproduzido para todos os legais efeitos.

Adicionalmente foram realizadas atividades com vista à realização do II Congresso de Atividades Náuticas para pessoas com deficiência “Todos juntos no mesmo Mar”, as quais importaram custos e recursos humanos que a ele foram afetos para trabalharem na logística com vista à preparação do II Congresso, nomeadamente reuniões, criação de um filme alusivo ao Mar, o desenvolvimento do logótipo a utilizar no Congresso, entre outro trabalho de logística com vista à preparação do congresso.



Para tanto, junta-se o filme “Promo inicial Congresso – Atividades Náuticas” e o Documento n.º 11 que se dá por integralmente reproduzido para todos os legais efeitos.

Assim, ao contrário do alegado pelo Tribunal de Contas, torna-se manifesto que os objetivos constantes no programa desportivo de 2015 foram totalmente alcançados uma vez que foram realizadas todas as atividades/eventos acima melhor identificadas.

Vem ainda o Tribunal de Contas alegar que:

- b) o contrato programa de desenvolvimento desportivo 2015 não foi realizado de forma a atingir os objetivos definidos, não tendo o IPDJ acompanhado e controlado a execução do mesmo, nos termos do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 273/2009, porquanto, no entender do Tribunal de contas o IPDJ não procedeu à validação da informação apresentada pelo Instituto do Território, salientando que não foi facultada evidência da apresentação pelo Instituto do Território dos documentos comprovativos dos custos imputáveis às atividades com necessidades de financiamento público, bem como não foi o relatório apresentado acompanhado de balancete analítico do centro de resultados, nos termos do artigo 20.º, n.º2 do Decreto-Lei n.º 273/2009.

Concluindo assim este Tribunal que os alegados factos agora aqui explanados consubstanciam a violação de normas de autorização de pagamento de despesas públicas por parte de responsáveis do IPDJ.

Ora, salvo o devido respeito, mais uma vez não andou bem o Tribunal de Contas, porquanto relativamente à não realização dos objetivos definidos e à falta de acompanhamento por parte do IPDJ no que tange ao controlo da execução do contrato programa, cumpre transmitir que o IPDJ acompanhou a execução do contrato



programa de desenvolvimento através de participação em inúmeras reuniões de trabalho, tanto com Federações, outros restantes parceiros e com a contraparte – Instituto do Território – e ainda através de comunicações eletrónicas, conferências telefónicas e outro tipo de comunicações, a título meramente exemplificativo, juntamos email, atas e ordens de trabalho, como **Documentos n.º 12** os quais se dão por integralmente reproduzidos para todos os efeitos legais.

Da *ratio* do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 273/2009 resulta a obrigação de acompanhar e fiscalizar a realização do programa desportivo objeto do contrato programa, daí não resultando nenhuma obrigação quantitativa de realização de inquéritos, sindicâncias ou outras diligências.

Acresce que o acompanhamento e controlo da execução do contrato foram realizados, periodicamente, ao longo do decurso da execução do contrato através de inspeções, inquéritos e sindicâncias, que não poucas vezes se realizaram após o horário laboral com a participação do IPDJ, sem qualquer contrapartida ao nível do pagamento de horas extraordinárias.

Dos documentos já juntos aos autos e daqueles que ora se juntam, resulta demonstrado o acompanhamento desenvolvido, no âmbito do controlo da execução do contrato programa de 2015, e a fiscalização rigorosa e próxima por parte do IPDJ.

Tal acompanhamento resultou do empenho e esforço dos colaboradores afetos ao Departamento do Desporto, os quais sofreram uma redução no seu quadro de pessoal, conforme já mencionado *supra*.

A handwritten signature in blue ink, consisting of stylized initials, is located in the lower right quadrant of the page.



Acresce ainda que estes colaboradores têm a seu cargo a fiscalização e controle de inúmeros contratos programa de desenvolvimento e patrocínio desportivos, os quais são fundamentais, como é do conhecimento do Tribunal de Contas, para o cumprimento da missão do IPDJ.

Nesta senda, refere ainda o Tribunal de Contas que:

- c) Não foi facultada evidência da apresentação pelo Instituto do Território dos documentos comprovativos dos custos imputáveis às atividades com necessidades de financiamento público, bem como não foi o relatório apresentado acompanhado do balancete analítico do centro de resultados, antes do respetivo apuramento, nos termos do artigo 20.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 273/2009, verificando-se o incumprimento culposo do contrato pelo Instituto do Território (cfr. artigo 29.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 273/2009).

Importa neste ponto clarificar que a informação SC_DD_0367/2015, de 28 de dezembro de 2015 foi substituída pela SC_DD_0369/2015, de 30 de dezembro de 2015, conforme documento que se junta em anexo e se dá por integralmente reproduzida para todos os efeitos legais, conforme **Documento n.º 13** que se junta e se dá por integralmente reproduzido para todos os legais efeitos.

Na realidade, a informação que deu origem à autorização de pagamento é a informação identificada nos serviços por SC_DD_0369/2015, de 30 de dezembro de 2015, assinada pelo Chefe de Divisão, Dr. Paulo Gonçalves.

MS



Nesta informação resulta claro que o IT entregou relatório final acompanhado do balancete analítico previsto no contrato programa, os quais foram validados pelos serviços.

Esta informação também refere que após análise da informação disponibilizada pelo IT se conclui por uma redução da comparticipação de acordo com a execução financeira apresentada por aquele Instituto.

Para o efeito se junta cópia da Informação SC_DD_0369/2015, de 30 de dezembro de 2015, Relatório final de atividades 2015, do qual faz parte integrante o balancete de centro de custos, certificado por técnico oficial de contas, conforme **Documento n.º 14** que se junta e se dá por integralmente reproduzido para todos os legais efeitos.

Assim, resulta que a autorização para o pagamento foi feita em escrupuloso cumprimento da legislação aplicável - n.º 2, do artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 273/2009 e consequentemente não poderá ser, ao contrário do que alega o Tribunal de Contas, ser aplicado o n.º 4, do artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 273/2009 – e do estipulado contratualmente.

Por fim, entende o Tribunal de Contas que as eventuais ilegalidades são suscetíveis de originar responsabilidade reintegratória para os eventuais responsáveis, no que diz respeito ao pagamento efetuado após a entrega, em 30 de novembro de 2015, do relatório final de atividades 2015, uma vez que no seu entender causaram dano para o erário público, de acordo com o disposto no artigo 29.º do DL 273/2009.

17

Da falta de atuação dolosa ou fraudulenta por parte dos eventuais responsáveis

- Da não existência de dolo para o erário público

O Tribunal de Contas consubstancia a discricção de tais situações em violações suscetíveis de originarem responsabilidade reintegratória, e como tal causadoras de dano para o erário público.

Ora, nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 29.º do DL 273/2009, para que exista direito à restituição pessoal por parte dos órgãos de gestão é necessário que as quantias liquidadas ao IT se destinassem a fins diversos dos fixados no contrato programa e que a atuação dos órgãos de gestão tivesse sido dolosa ou fraudulenta.

Tal como sobejamente explanado *supra*, o valor de € 2.984,17 liquidado ao IT respeitou na íntegra, tanto o constante no contrato programa 2015 como a legislação em vigor para este tipo de contratos.

Não obstante, sempre se dirá que, mesmo que o Tribunal não o considerasse, o que apenas se equaciona por mero exercício de defesa, os eventuais responsáveis identificados pelo Tribunal apenas estariam obrigados a responder pessoalmente se e quando tivessem agido de forma dolosa.

Ora, dos factos explanados *supra*, resulta que nenhuma das condutas dos eventuais responsáveis se encontra imbuída de dolo em qualquer das suas vertentes, já que os mesmos nunca representaram sequer a possibilidade de as suas atuações

14



configurarem um tipo de ilícito criminal, e com essa atuação causarem dano para o erário público.

Ora, para que haja dolo, nos termos do artigo 14.º do Código Penal é necessário que os eventuais responsáveis tivessem representado um facto que preenche um tipo de crime, e atuassem com intenção de o realizar, ou quando a realização de um facto, que preenche um tipo de crime, for representada como consequência possível da conduta, há dolo se o agente atuar conformando-se com aquela realização.

Resulta assim claro que nenhuma das condutas dos eventuais responsáveis identificados pelo Tribunal de Contas, se subsumem ao constante no n.º 4, do artigo 29.º do DL n.º 273/2009, logo, não existe qualquer responsabilidade reintegratória por parte destes.

Ainda que assim se entendesse, ou seja, que tais situações violam normas de autorização de pagamento de despesas públicas, o que não se concebe, não existe dolo.

Quando muito poderia existir negligência, e nesse caso o limite máximo da multa deveria ser reduzido a metade, nos termos do n.º 5, do artigo 65.º da Lei do Tribunal de Contas.

Mais, o n.º 9, do artigo 65.º da Lei do Tribunal de Contas, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 20/2015, de 09/03 é explícito no que tange a esta matéria, determinando claramente que: "A 1.ª e 2.ª Secções do Tribunal de Contas podem relevar a responsabilidade por infração financeira apenas passível de multa quando:

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

b) Não tiver havido antes recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correção da irregularidade do procedimento adotado;



c) Tiver sido a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno tenham censurado o seu autor pela sua prática.” **Bold e sublinhado** nossos.

Ora, os eventuais responsáveis, nomeadamente o Presidente do Instituto Português do Desporto e Juventude, I.P., nunca foram censurados pela prática de qualquer infração, pelo que deverá o Tribunal de Contas relevar a sua eventual responsabilidade por infração financeira.

Em consequência deverão todos os eventuais responsáveis identificados no Relato ser absolvidos das infrações financeiras sancionatórias constantes do Extrato de Relatório apresentado pela Auditora- Coordenadora, a que agora se responde.

Lisboa, 23 de janeiro de 2017.

O Conselho Diretivo

Presidente

Augusto Fontes Baganha



Exma. Senhora

Auditora - Coordenadora

Dra. Leonor Côrte-Real Amaral

Jorge Carvalho, Diretor do Departamento de Desporto do Instituto Português do Desporto e Juventude, I.P., notificado do Extrato de Relato Preliminar (adiante Relato) vem exercer o seu direito de **RESPOSTA**, o que faz nos termos e com os fundamentos seguintes:

Nota prévia:

O Instituto Português do Desporto e Juventude, I.P. (doravante designado IPDJ) iniciou a sua atividade em 5 de abril de 2012¹, tendo resultado da extinção e fusão dos dois institutos públicos da área do desporto e juventude integrados na administração indireta do Estado – o Instituto Português da Juventude, I.P. (IPJ) e o Instituto do Desporto de Portugal (IDP), aos quais sucedeu na totalidade das atribuições e competências, direitos e obrigações.

O processo de fusão do IPJ e IDP foi dado por concluído em 18 de maio de 2012, com o termo da seleção e reafecção do pessoal dos organismos extintos aos postos de trabalho do IPDJ.

Tanto o Departamento de Desporto do IPDJ, como o Departamento de Recursos Humanos Financeiros e Patrimoniais sofreram uma diminuição no quadro do pessoal.

¹ D.L. nº 98/2011, de 21/set – Lei Orgânica do IPDJ e Portaria nº 11/2012, de 11/Jan – Estatutos.

1



Não obstante esta diminuição, os colaboradores do IPDJ, IP, em geral, e em particular os afetos ao Departamento de Desporto e ao Departamento de Recursos Humanos Financeiros e Patrimoniais do IPDJ, têm desenvolvido de forma responsável, empenhada e profissional o seu trabalho para que este Instituto possa prosseguir a sua missão *de execução de uma política integrada e descentralizada para as áreas do desporto e da juventude, em estreita colaboração com entes públicos e privados, designadamente com organismos desportivos, associações juvenis, estudantis e autarquias locais.*

Assim, salvo o devido respeito, as irregularidades apontadas aos colaboradores afetos tanto ao Departamento de Desporto, pecam por indevidas.

I. DA RESPOSTA:

Contratos – Programa de Desenvolvimento Desportivo

Com a publicação da Lei n.º 1/90, de 13 de Janeiro, que aprovou a Lei de Bases do Sistema Desportivo, foi introduzido no nosso ordenamento jurídico-desportivo o princípio de que os apoios e comparticipações financeiras atribuídos pelo Estado, pelas Regiões Autónomas ou pelas autarquias locais às diversas entidades que integram o sistema desportivo, designadamente às federações desportivas, deveriam ser titulados por contratos – programa de desenvolvimento desportivo, publicitados no Diário da República.

A lei n.º 5/2007, de 16 de Janeiro veio consagrar novas exigências e requisitos em matéria de financiamento público das diversas estruturas privadas que integram ou dirigem o sistema desportivo, entre os quais se destaca a obrigação de certificação das



contas das entidades beneficiárias de financiamentos públicos, quando os montantes concedidos sejam superiores a um limite a definir no regime jurídico dos contratos - programa de desenvolvimento desportivo.

- **Da aplicação do Decreto-lei n.º 273/2009, de 1 de Outubro**

Nos termos do disposto no artigo 2.º do Decreto-Lei, ora em análise, entende-se por contrato - programa de desenvolvimento desportivo o contrato celebrado com vista à atribuição, por parte do Estado (...) diretamente ou através de organismos dependentes, de apoios financeiros, materiais e logísticos, bem como de patrocínios desportivos.

Ora, o artigo 3.º do mesmo diploma determina que: *Podem beneficiar da concessão de apoios: (...)*
3 — Por despacho do membro do Governo responsável pela área do desporto (...) outras pessoas singulares ou colectivas não previstas no n.º 1, desde que se destinem, directa ou indirectamente, ao apoio de atividades desportivas. (bold nosso).

Para cumprimento do constante deste preceito legal o membro do Governo responsável pela área do Desporto proferiu despacho, pelo que se encontra preenchida a obrigação legal resultante do n.º 3 do referido artigo.

Nesta sequência, o IPDJ, IP, em 18 de setembro de 2015, celebrou o Contrato-Programa de Desenvolvimento Desportivo n.º CP/164/DD/2015, publicado no DR, 2.ª Série, n.º 189, de 28 de Setembro de 2015.

Este contrato tem por objeto a concessão de uma comparticipação financeira para a execução do Programa Desportivo 2015 que o Instituto do Território apresentou ao IPDJ, IP e se propôs levar a efeito no decurso do ano de 2015.

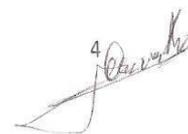
3

Daqui resulta, com mediana clareza, que o objeto do Contrato Programa *sub iudice* é a execução de um determinado programa desportivo no seu todo, o qual foi financiado para a concretização, global, dos seus objetivos. Isto vale por dizer que, ao contrário do vertido no Relato do Tribunal de Contas, o financiamento não está indexado a uma determinada atividade mas sim à concretização do objetivo global do programa desportivo.

Mais, nos termos do artigo 11.º do Decreto-Lei aplicável (DL n.º 273/2009) é obrigatória a existência, por parte da entidade participada – IT - de um programa de desenvolvimento desportivo, o qual é anexo ao contrato-programa e dele faz parte integrante, e que necessariamente é elaborado antes da celebração do contrato-programa. “1 — Os contratos -programa de desenvolvimento desportivo integram, no respetivo clausulado ou em anexo ao mesmo, o programa de desenvolvimento desportivo objeto da participação.”

No caso concreto, ora em análise, o Programa de Desenvolvimento Desportivo obedece aos requisitos constantes do artigo 12.º do DL n.º 273/2009, sendo assim consideradas atividades desportivas de interesse público, nos termos do artigo 5.º do mencionado Decreto-Lei.

Ora, esses objetivos prendem-se com a potencialização das capacidades científicas e tecnológicas portuguesas relacionadas com as plataformas territoriais terrestres – continental e insulares – e marítima (...) e tem o objetivo de promover o Desporto no Mar, no Litoral e noutros planos de água naturais.





Os objetivos estipulados contratualmente foram atingidos de forma evidente, tal como atesta o explanado *infra* e toda a documentação, tanto a que já se encontra junta aos presentes autos como aquela que ora se junta.

Tal comparticipação, nos termos do disposto na cláusula 4ª do Contrato-Programa, era disponibilizada em dois momentos: i) 7.000,00€ até 30 dias após a entrada em vigor do contrato e ii) 3.000,00€, até 30 de novembro de 2015, após entrega do relatório final compilado sobre a execução técnica e financeira, acompanhado do balancete analítico do centro de resultados.

Refira-se, por imperioso, que a comparticipação financeira foi disponibilizada nos termos contratuais.

Porquanto, o valor de € 7.000,00 (sete mil euros) de financiamento previstos contratualmente foram efetivamente liquidados ao Instituto do Território trinta dias após a entrada em vigor do contrato, e os restantes € 2.984,17 (dois mil novecentos e oitenta e quatro euros e dezassete cêntimos) foram liquidados após a entrega do Relatório Final, acompanhado do balancete analítico, visado pelo TOC, ao contrário do alegado pelo Tribunal de Contas.

Importa nesta senda chamar à colação também o artigo 6.º do DL n.º 273/2009: “Os apoios financeiros concedidos ao abrigo do presente decreto -lei encontram -se exclusivamente afetos às finalidades para as quais foram atribuídos (...)”, o que aconteceu no caso concreto.

5
Camilo

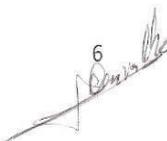
Das eventuais irregularidades e normas violadas

No que a este ponto diz respeito, entendeu o Tribunal de Contas, em síntese que:

- a) O Programa de Desenvolvimento Desportivo de 2015 do Instituto do Território é praticamente igual ao de 2014, tendo apenas uma variação no que respeita às necessidades de financiamento público, contemplando nesse ano de 2015 o “Painel Científico” e mencionando a necessidade de novos recursos, concluindo o Tribunal de Contas que as necessidades de financiamento dos dois contratos programas, com exceção do “Painel Científico”, foram dirigidas para as mesmas atividades.

Ora, tal não corresponde à verdade porquanto, de uma análise cuidada de ambos os programas desportivos verificamos que muitas das atividades desenvolvidas em 2014 não se esgotaram nesse mesmo ano, uma vez que era de interesse público enraizar as mudanças de hábitos nestas matérias, dedicadas ao mar - especialmente a prática de atividades desportivas náuticas por pessoa de mobilidade reduzida - e só com a continuação dos eventos e atividades desportivas, já realizadas em 2014, se poderia continuar a cumprir esse desiderato.

Para além dessas atividades, que repita-se porque imperioso são fundamentais para os objetivos definidos contratualmente, acrescem atividades adicionais que foram desenvolvidas em 2015 e que concorrem para os objetivos/resultados esperados no Programa Desenvolvimento Desportivo para 2015, nomeadamente o Projeto de Sistemas de Alerta Marítimo - desenvolvido em parceria com os agentes náuticos: Federações, Estabelecimentos de Ensino, Marinha, Instituto de Socorros a Náufragos e Direção Geral de Política do Mar, o qual tornou mais eficiente o funcionamento do sistema de alerta de acidentes no mar, promoveu um conjunto de boas práticas

6




pedagógicas, relativas à prevenção e alerta de acidentes no mar, contribuiu para o objetivo de aumentar o número de pessoas a contactar com o mar, ou seja, de praticantes pontuais (com ou sem deficiência) em atividades físicas relacionadas com o mar e especificamente nos desportos praticados em meio marítimo, assim como do número de pessoas a usufruir das áreas envolventes, bem como contribuiu o estreitamento das relações e do diálogo inter-federações e entre estas e as entidades reguladoras da sua atividade, conforme **Documentos n.º1 e n.º2** que se juntam para os legais e devidos efeitos.

Foram ainda realizadas sessões de esclarecimento, em Lisboa e Sines, relativas aos serviços com as atividades marítimas e desportivas, envolvendo as mesmas entidades acima mencionadas, no sentido também de contribuir para a diminuição da concorrência de entidades não certificadas, as quais desenvolvem clandestinamente atividades no ensino e de competição nas modalidades desportivas náuticas e aquáticas, conforme **Documentos n.º 3 e 4**, que se juntam para os devidos e legais efeitos.

Acresce que, o Tribunal de Contas refere no seu Relato que o “Painel Científico” não consubstanciou uma atividade executada no ano de 2015, ora importa clarificar que o “Painel Científico” se trata de uma representação de dados - é um diagnóstico sobre as condições existentes no país para a prática de atividades náuticas e aquáticas, nomeadamente ao nível de infraestruturas, meios técnicos e humanos; seu mapeamento e divulgação pública, com aproveitamento pelos meios de difusão turística – e foi totalmente executada conforme aliás demonstra o rigoroso questionário elaborado, com o objetivo de caracterizar a oferta de atividades desportivas inclusivas na costa portuguesa que ora se junta como **Documento n.º 5 e 6**, para os devidos e legais efeitos.



Mais, se refere que foi celebrado um Protocolo entre o Instituto do Território e a Escola Superior do Desporto de Rio Maior que assegura o inquérito a realizar às instalações desportivas costeiras portuguesas, a inserção de dados no programa de mapeamento e a sua divulgação no *site* do Instituto do Território, sob a orientação da Professora Doutora Célia Sousa.

Além do *supra* mencionado, foram desenvolvidas também outras atividades, como a discussão da Conta Satélite do Desporto – que é um instrumento que permite identificar e caracterizar a economia do desporto – bem como a participação em inúmeras reuniões, em conjunto com a ASAE e outras Federações, com vista a se encontrarem soluções que permitissem reduzir as atividades clandestinas nas modalidades náuticas e com interesse para o sector turístico, nestas reuniões de trabalho esteve presente tanto o IPDJ,IP como o Instituto do Território, conforme **Documento n.º7 e 8** que se juntam e se dá por integralmente reproduzido para todos os legais efeitos.

Acresce que, foram desenvolvidas inúmeras atividades com a finalidade de se delinear uma estratégia portuguesa para os “Jogos de Praia”, a qual teria de se enquadrar no âmbito da estratégia para o desporto nacional e, particularmente, no âmbito dos desportos náuticos e atividades de praia.

Refira-se que tal atividade reputa-se de extrema relevância, porquanto em 2017 terão lugar os primeiros Jogos Mundiais de Praia, conforme **Documento n.º 9** que se junta e se dá por integralmente reproduzido para todos os legais efeitos.



Também referir a participação da AIDEM e seus associados nos eventos *Blue Week* e *Volvo Ocean Race*, conforme **Documento n.º 10** que se junta e se dá por integralmente reproduzido para todos os legais efeitos.

Adicionalmente foram realizadas atividades com vista à realização do II Congresso de Atividades Náuticas para pessoas com deficiência “Todos juntos no mesmo Mar”, as quais importaram custos e recursos humanos que a ele foram afetos para trabalharem na logística com vista à preparação do II Congresso, nomeadamente reuniões, criação de um filme alusivo ao Mar, o desenvolvimento do logótipo a utilizar no Congresso, entre outro trabalho de logística com vista à preparação do congresso.

Para tanto, junta-se o filme “Promo Inicial Congresso – Atividades Náuticas” e o **Documento n.º 11** que se dá por integralmente reproduzido para todos os legais efeitos.

Assim, ao contrário do alegado pelo Tribunal de Contas, torna-se manifesto que os objetivos constantes no programa desportivo de 2015 foram totalmente alcançados uma vez que foram realizadas todas as atividades/eventos acima melhor identificadas.

Vem ainda o Tribunal de Contas alegar que:

- b) O Contrato Programa de Desenvolvimento Desportivo 2015 não foi realizado de forma a atingir os objetivos definidos, não tendo o IPDJ,IP acompanhado e controlado a execução do mesmo, nos termos do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 273/2009, porquanto, no entender do Tribunal de Contas o IPDJ,IP não procedeu à validação da informação apresentada pelo Instituto do Território, salientando que não foi facultada evidência da apresentação pelo Instituto do

9



Território dos documentos comprovativos dos custos imputáveis às atividades com necessidades de financiamento público, bem como não foi o relatório apresentado acompanhado de balancete analítico do centro de resultados, nos termos do artigo 20.º, n.º2 do Decreto-Lei n.º 273/2009.

Concluindo assim este Tribunal que os alegados factos agora aqui explanados consubstanciam a violação de normas de autorização de pagamento de despesas públicas por parte de responsáveis do IPDJ,IP.

Ora, salvo o devido respeito, mais uma vez não andou bem o Tribunal de Contas, porquanto relativamente à não realização dos objetivos definidos e à falta de acompanhamento por parte do IPDJ,IP, no que tange ao controlo da execução do contrato programa, cumpre transmitir que o IPDJ,IP acompanhou a execução do contrato programa de desenvolvimento através de participação em inúmeras reuniões de trabalho, tanto com Federações, outros restantes parceiros e com a contraparte – Instituto do Território – e ainda através de comunicações eletrónicas, conferências telefónicas e outro tipo de comunicações, a título meramente exemplificativo, juntamos email, atas e ordens de trabalho, como **Documentos n.º 12** os quais se dão por integralmente reproduzidos para todos os efeitos legais.

Da *ratio* do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 273/2009 resulta a obrigação de acompanhar e fiscalizar a realização do programa desportivo objeto do contrato programa, daí não resultando nenhuma obrigação quantitativa de realização de inquéritos, sindicâncias ou outras diligências.

Acresce que o acompanhamento e controlo da execução do contrato foram realizados, periodicamente, ao longo do decurso da execução do contrato através de inspeções, inquéritos e sindicâncias, que não poucas vezes se realizaram após o horário laboral



com a participação do IPDJ, IP, sem qualquer contrapartida ao nível do pagamento de horas extraordinárias.

Dos documentos já juntos aos autos e daqueles que ora se juntam, resulta demonstrado o acompanhamento desenvolvido, no âmbito do controlo da execução do contrato programa de 2015, e a fiscalização rigorosa e próxima por parte do IPDJ, IP.

Tal acompanhamento resultou do empenho e esforço dos colaboradores afetos ao Departamento do Desporto, os quais sofreram uma redução no seu quadro de pessoal, conforme já mencionado *supra*.

Acresce ainda que estes colaboradores têm a seu cargo a fiscalização e controle de inúmeros contratos programa de desenvolvimento e patrocínio desportivos, os quais são fundamentais, como é do conhecimento do Tribunal de Contas, para o cumprimento da missão do IPDJ, IP.

Nesta senda, refere ainda o Tribunal de Contas que:

- c) Não foi facultada evidência da apresentação pelo Instituto do Território dos documentos comprovativos dos custos imputáveis às atividades com necessidades de financiamento público, bem como não foi o relatório apresentado acompanhado do balancete analítico do centro de resultados, antes do respetivo apuramento, nos termos do artigo 20.º, n.º2, do Decreto-Lei n.º 273/2009, verificando-se o incumprimento culposo do contrato pelo Instituto do Território (cfr. artigo 29.º, n.º1, do Decreto-Lei n.º 273/2009).



Importa neste ponto clarificar que a informação SC_DD_0367/2015, de 28 de dezembro de 2015 foi substituída pela SC_DD_0369/2015, de 30 de dezembro de 2015, conforme documento que se junta em anexo e se dá por integralmente reproduzida para todos os efeitos legais, conforme **Documento n.º 13** que se junta e se dá por integralmente reproduzido para todos os legais efeitos.

Na realidade, a informação que deu origem à autorização de pagamento é a informação identificada nos serviços por SC_DD_0369/2015, de 30 de dezembro de 2015, assinada pelo Chefe de Divisão do Desporto Federado (DDF), Dr. Paulo Gonçalves.

Nesta informação resulta claro que o IT entregou relatório final acompanhado do balancete analítico previsto no contrato programa, os quais foram validados pelos serviços.

Esta informação também refere que após análise da informação disponibilizada pelo IT se conclui por uma redução da comparticipação de acordo com a execução financeira apresentada por aquele Instituto.

Para o efeito se junta cópia da Informação SC_DD_0369/2015, de 30 de dezembro de 2015, Relatório final de atividades 2015, do qual faz parte integrante o balancete de centro de custos, certificado por técnico oficial de contas, conforme **Documento n.º 14** que se junta e se dá por integralmente reproduzido para todos os legais efeitos.

Assim, resulta que a autorização para o pagamento foi feita em escrupuloso cumprimento da legislação aplicável - n.º 2, do artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 273/2009

12
Paulo Gonçalves



e consequentemente não poderá ser, ao contrário do que alega o Tribunal de Contas, ser aplicado o n.º 4, do artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 273/2009 – e do estipulado contratualmente.

Por fim, entende o Tribunal de Contas que as eventuais ilegalidades são suscetíveis de originar responsabilidade reintegratória para os eventuais responsáveis, no que diz respeito ao pagamento efetuado após a entrega, em 30 de novembro de 2015, do relatório final de atividades 2015, uma vez que no seu entender causaram dano para o erário público, de acordo com o disposto no artigo 29.º do DL n.º 273/2009.

Da falta de atuação dolosa ou fraudulenta por parte dos eventuais responsáveis

- Da não existência de dolo para o erário público

O Tribunal de Contas consubstancia a discricção de tais situações em violações susceptíveis de originarem responsabilidade reintegratória, e como tal causadoras de dano para o erário público.

Ora, nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 29.º do DL n.º 273/2009 para que exista direito à restituição pessoal por parte dos órgãos de gestão é necessário que as quantias liquidadas ao IT se destinassem a fins diversos dos fixados no contrato programa e que a atuação dos órgãos de gestão tivesse sido dolosa ou fraudulenta.

Tal como sobejamente explanado *supra*, o valor de 2.984,17€ liquidado ao Instituto do Território respeitou na íntegra, tanto o constante no contrato programa 2015 como a legislação em vigor para este tipo de contratos.

Não obstante, sempre se dirá que mesmo que o Tribunal não o considerasse, o que apenas se equaciona por mero exercício de defesa, os eventuais responsáveis identificados pelo Tribunal apenas estariam obrigados a responder pessoalmente se e quando tivessem agido de forma dolosa.

Ora, dos factos explanados *supra*, resulta que nenhuma das condutas dos eventuais responsáveis se encontra imbuída de dolo em qualquer das suas vertentes, já que os mesmos nunca representaram sequer a possibilidade de as suas atuações configurarem um tipo de ilícito criminal, e com essa atuação causarem dano para o erário público.

Ora, para que haja dolo, nos termos do artigo 14.º do Código Penal é necessário que os eventuais responsáveis tivessem representado um facto que preenche um tipo de crime, e atuassem com intenção de o realizar, ou quando a realização de um facto, que preenche um tipo de crime, for representada como consequência possível da conduta, há dolo se o agente atuar conformando-se com aquela realização.

Resulta assim claro que nenhuma das condutas dos eventuais responsáveis, identificados pelo Tribunal de Contas se subsumem ao constante no n.º 4, do artigo 29.º do DL n.º 273/2009, logo, não existe qualquer responsabilidade reintegratória por parte destes.

Ainda que assim se entendesse, ou seja, que tais situações violam normas de autorização de pagamento de despesas públicas, o que não se concebe, não existe dolo.

Quando muito poderia existir negligência, e nesse caso o limite máximo da multa deveria ser reduzido a metade, nos termos do n.º5, do artigo 65.º da Lei do Tribunal de Contas.

Mais, o n.º 9, do artigo 65.º da Lei do Tribunal de Contas, na redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 20/2015, de 09/03 é explícito no que tange a esta matéria, determinando claramente que: “A 1.ª e 2.ª Secções do Tribunal de Contas podem relevar a responsabilidade por infração financeira apenas passível de **multa** quando:

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

Ora, os eventuais responsáveis, nomeadamente o ora signatário, Jorge Carvalho, Diretor do Departamento de Desporto do IPDJ, IP, nunca foi censurado pela prática de qualquer infração, pelo que, deverá o Tribunal de Contas relevar a sua, eventual responsabilidade por infração financeira.

Em consequência deverá o ora signatário identificado no Relato, ser absolvido das infrações financeiras sancionatórias constantes do Extrato de Relatório apresentado pela Auditora- Coordenadora, a que agora se responde.

Lisboa, 23 de Janeiro de 2017.

Diretor do Departamento de Desporto do IPDJ, IP,



Jorge Carvalho



FL

TRIBUNAL DE CONTAS

E 1304/2017
2017/1/25



Exma. Senhora

Auditora - Coordenadora

Dra. Leonor Côrte-Real Amaral

Maria Inês Sousa Lopes Dias Costa Carvalho, Diretora do Departamento de Recursos Humanos, Financeiros e Patrimoniais do Instituto Português do Desporto e Juventude, IP, notificado do Extrato de Relato Preliminar (adiante Relato) vem exercer o seu direito de **RESPOSTA**, o que faz nos termos e com os fundamentos seguintes:

Nota prévia:

O Instituto Português do Desporto e Juventude, I.P. (doravante designado IPDJ) iniciou a sua atividade em 5 de abril de 2012¹, tendo resultado da extinção e fusão dos dois institutos públicos da área do desporto e juventude integrados na administração indireta do Estado – o Instituto Português da Juventude, I.P. (IPJ) e o Instituto do Desporto de Portugal (IDP), aos quais sucedeu na totalidade das atribuições e competências, direitos e obrigações.

O processo de fusão do IPJ e IDP foi dado por concluído em 18 de maio de 2012, com o termo da seleção e reafecção do pessoal dos organismos extintos aos postos de trabalho do IPDJ.

O Departamento de Recursos Humanos, Financeiros e Patrimoniais sofreu uma diminuição no quadro do pessoal.

¹ D.L. nº 98/2011, de 21/set – Lei Orgânica do IPDJ e Portaria nº 11/2012, de 11/Jan – Estatutos.



Não obstante esta diminuição, os colaboradores do IPDJ, IP, em geral, e em particular os afetos ao Departamento do Desporto e ao Departamento de Recursos Humanos Financeiros e Patrimoniais do IPDJ, têm desenvolvido de forma responsável, empenhada e profissional o seu trabalho para que este Instituto possa prosseguir a sua missão *de execução de uma política integrada e descentralizada para as áreas do desporto e da juventude, em estreita colaboração com entes públicos e privados, designadamente com organismos desportivos, associações juvenis, estudantis e autarquias locais.*

Assim, salvo o devido respeito, as irregularidades apontadas aos colaboradores afetos ao Departamento de Recursos Humanos, Financeiros e Patrimoniais, pecam por indevidas.

I. DA RESPOSTA:

Contratos – Programa de Desenvolvimento Desportivo

Com a publicação da Lei n.º 1/90, de 13 de Janeiro, que aprovou a Lei de Bases do Sistema Desportivo, foi introduzido no nosso ordenamento jurídico-desportivo o princípio de que os apoios e participações financeiras atribuídos pelo Estado, pelas Regiões Autónomas ou pelas autarquias locais às diversas entidades que integram o sistema desportivo, designadamente às federações desportivas, deveriam ser titulados por contratos – programa de desenvolvimento desportivo, publicitados no Diário da República.

A lei n.º 5/2007, de 16 de Janeiro veio consagrar novas exigências e requisitos em matéria de financiamento público das diversas estruturas privadas que integram ou



Handwritten mark resembling a stylized 'M' or 'N'.

dirigem o sistema desportivo, entre os quais se destaca a obrigação de certificação das contas das entidades beneficiárias de financiamentos públicos, quando os montantes concedidos sejam superiores a um limite a definir no regime jurídico dos contratos - programa de desenvolvimento desportivo.

- **Da aplicação do Decreto-lei n.º 273/2009, de 1 de Outubro**

Nos termos do disposto no artigo 2.º do Decreto-Lei, ora em análise, entende-se por contrato - programa de desenvolvimento desportivo o contrato celebrado com vista à atribuição, por parte do Estado (...) diretamente ou através de organismos dependentes, de apoios financeiros, materiais e logísticos, bem como de patrocínios desportivos.

Ora, o artigo 3.º do mesmo diploma determina que: *Podem beneficiar da concessão de apoios: (...)*
3 — Por despacho do membro do Governo responsável pela área do desporto (...) outras pessoas singulares ou colectivas não previstas no n.º 1, desde que se destinem, directa ou indirectamente, ao apoio de atividades desportivas. (bold nosso).

Para cumprimento do constante deste preceito legal o membro do Governo responsável pela área do Desporto proferiu despacho, pelo que se encontra preenchida a obrigação legal resultante do n.º 3 do referido artigo.

Nesta sequência, o IPDJ,IP, em 18 de setembro de 2015, celebrou o Contrato-Programa de Desenvolvimento Desportivo n.º CP/164/DD/2015, publicado no DR, 2.ª Série, n.º 189, de 28 de Setembro de 2015.



Este contrato tem por objeto a concessão de uma comparticipação financeira para a execução do Programa Desportivo 2015 que o Instituto do Território apresentou ao IPDJ,IP e se propôs levar a efeito no decurso do ano de 2015.

Daqui resulta, com mediana clareza, que o objeto do Contrato Programa *sub iudice* é a execução de um determinado programa desportivo no seu todo, o qual foi financiado para a concretização, global, dos seus objetivos. Isto vale por dizer que, ao contrário do vertido no Relato do Tribunal de Contas, o financiamento não está indexado a uma determinada atividade mas sim à concretização do objetivo global do programa desportivo.

Mais, nos termos do artigo 11.º do Decreto-Lei aplicável (DL n.º 273/2009) é obrigatória a existência, por parte da entidade comparticipada – IT - de um programa de desenvolvimento desportivo, o qual é anexo ao contrato-programa e dele faz parte integrante, e que necessariamente é elaborado antes da celebração do contrato-programa. “1 – Os contratos -programa de desenvolvimento desportivo integram, no respetivo clausulado ou em anexo ao mesmo, o programa de desenvolvimento desportivo objeto da comparticipação.”

No caso concreto, ora em análise, o Programa de Desenvolvimento Desportivo obedece aos requisitos constantes do artigo 12.º do DL n.º 273/2009, sendo assim consideradas atividades desportivas de interesse público, nos termos do artigo 5.º do mencionado Decreto-Lei.

Ora, esses objetivos prendem-se com a potencialização das capacidades científicas e tecnológicas portuguesas relacionadas com as plataformas territoriais terrestres –



Handwritten mark or signature.

continental e insulares – e marítima (...) e tem o objetivo de promover o Desporto no Mar, no Litoral e noutros planos de água naturais.

Os objetivos estipulados contratualmente foram atingidos de forma evidente, tal como atesta o explanado *infra* e toda a documentação, tanto a que já se encontra junta aos presentes autos como aquela que ora se junta.

Tal participação, nos termos do disposto na cláusula 4ª do Contrato-Programa, era disponibilizada em dois momentos: i) 7.000,00€ até 30 dias após a entrada em vigor do contrato e ii) 3.000,00€, até 30 de novembro de 2015, após entrega do relatório final compilado sobre a execução técnica e financeira, acompanhado do balancete analítico do centro de resultados.

Refira-se, por imperioso, que a participação financeira foi disponibilizada nos termos contratuais.

Porquanto, o valor de € 7.000,00 (sete mil euros) de financiamento previstos contratualmente foram efetivamente liquidados ao Instituto do Território trinta dias após a entrada em vigor do contrato, e os restantes € 2.984,17 (dois mil novecentos e oitenta e quatro euros e dezassete cêntimos) foram liquidados após a entrega do Relatório Final, acompanhado do balancete analítico, visado pelo TOC, ao contrário do alegado pelo Tribunal de Contas.



Importa nesta senda chamar à colação também o artigo 6.º do DL n.º 273/2009: *“Os apoios financeiros concedidos ao abrigo do presente decreto -lei encontram -se exclusivamente afetos às finalidades para as quais foram atribuídos (...)”*, o que aconteceu no caso concreto.

Das eventuais irregularidades e normas violadas

No que a este ponto diz respeito, entendeu o Tribunal de Contas, em síntese que:

- a) O Contrato Programa de Desenvolvimento Desportivo 2015 não foi realizado de forma a atingir os objetivos definidos, não tendo o IPDJ,IP acompanhado e controlado a execução do mesmo, nos termos do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 273/2009, porquanto, no entender do Tribunal de Contas o IPDJ,IP não procedeu à validação da informação apresentada pelo Instituto do Território, salientando que não foi facultada evidência da apresentação pelo Instituto do Território dos documentos comprovativos dos custos imputáveis às atividades com necessidades de financiamento público, bem como não foi o relatório apresentado acompanhado de balancete analítico do centro de resultados, nos termos do artigo 20.º, n.º2 do Decreto-Lei n.º 273/2009.

Concluindo assim este Tribunal que os alegados factos agora aqui explanados consubstanciam a violação de normas de autorização de pagamento de despesas públicas por parte de responsáveis do IPDJ,IP.

Ora, relativamente à não realização dos objetivos definidos e à falta de acompanhamento por parte do IPDJ,IP, no que tange ao controlo da execução do contrato programa, cumpre transmitir que o IPDJ,IP acompanhou a execução do contrato programa de desenvolvimento através de participação em inúmeras reuniões



→

de trabalho, tanto com Federações, outros restantes parceiros e com a contraparte – Instituto do Território – e ainda através de comunicações eletrónicas, conferências telefónicas e outro tipo de comunicações, a título meramente exemplificativo, junta-se email, atas e ordens de trabalho.

Da *ratio* do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 273/2009 resulta a obrigação de acompanhar e fiscalizar a realização do programa desportivo objeto do contrato programa, daí não resultando nenhuma obrigação quantitativa de realização de inquéritos, sindicâncias ou outras diligências.

Acresce que o acompanhamento e controlo da execução do contrato foram realizados, periodicamente, ao longo do decurso da execução do contrato através de inspeções, inquéritos e sindicâncias.

Nesta senda, refere ainda o Tribunal de Contas que:

- b) Não foi facultada evidência da apresentação pelo Instituto do Território dos documentos comprovativos dos custos imputáveis às atividades com necessidades de financiamento público, bem como não foi o relatório apresentado acompanhado do balancete analítico do centro de resultados, antes do respetivo apuramento, nos termos do artigo 20.º, n.º2, do Decreto-Lei n.º 273/2009, verificando-se o incumprimento culposo do contrato pelo Instituto do Território (cfr. artigo 29.º, n.º1, do Decreto-Lei n.º 273/2009).

Importa neste ponto clarificar que a informação SC_DD_0367/2015, de 28 de dezembro de 2015 foi substituída pela SC_DD_0369/2015, de 30 de dezembro de



2015, conforme **Documento n.º 1** que se junta em anexo e se dá por integralmente reproduzida para todos os efeitos legais.

Na realidade, a informação que deu origem à autorização de pagamento é a informação identificada nos serviços por SC_DD_0369/2015, de 30 de dezembro de 2015.

Nesta informação resulta claro que o IT entregou relatório final acompanhado do balancete analítico previsto na legislação aplicável.

Esta informação também refere que após análise da informação disponibilizada pelo IT se conclui por uma redução da comparticipação de acordo com a execução financeira apresentada por aquele Instituto.

Para o efeito se junta cópia da Informação SC_DD_0369/2015, de 30 de dezembro de 2015, Relatório final de atividades 2015, do qual faz parte integrante o balancete de centro de custos, certificado por técnico oficial de contas, conforme **Documento n.º 2** que se junta e se dá por integralmente reproduzido para todos os legais efeitos.

Assim, resulta que a autorização para o pagamento foi feita em escrupuloso cumprimento da legislação aplicável - n.º 2, do artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 273/2009 e conseqüentemente não poderá ser, ao contrário do que alega o Tribunal de Contas, ser aplicado o n.º 4, do artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 273/2009 – e do estipulado contratualmente.



2

Por fim, entende o Tribunal de Contas que as eventuais ilegalidades são suscetíveis de originar responsabilidade reintegratória para os eventuais responsáveis, no que diz respeito ao pagamento efetuado após a entrega, em 30 de novembro de 2015, do relatório final de atividades 2015, uma vez que no seu entender causaram dano para o erário público, de acordo com o disposto no artigo 29.º do DL n.º 273/2009.

Da falta de atuação dolosa ou fraudulenta por parte dos eventuais responsáveis

- **Da não existência de dolo para o erário público**

O Tribunal de Contas consubstancia a discricção de tais situações em violações susceptíveis de originarem responsabilidade reintegratória, e como tal causadoras de dano para o erário público.

Ora, nos termos do disposto no n.º4 do artigo 29.º do DL n.º 273/2009 para que exista direito à restituição pessoal por parte dos órgãos de gestão é necessário que as quantias liquidadas ao IT se destinassem a fins diversos dos fixados no contrato programa e que a atuação dos órgãos de gestão tivesse sido dolosa ou fraudulenta.

Tal como sobejamente explanado *supra*, o valor de 2.984,17€ liquidado ao Instituto do Território respeitou na íntegra, tanto o constante no contrato programa 2015 como a legislação em vigor para este tipo de contratos.

Não obstante, sempre se dirá que mesmo que o Tribunal não o considerasse, o que apenas se equaciona por mero exercício de defesa, os eventuais responsáveis



identificados pelo Tribunal apenas estariam obrigados a responder pessoalmente se e quando tivessem agido de forma dolosa.

Ora, dos factos explanados *supra*, resulta que nenhuma das condutas dos eventuais responsáveis se encontra imbuída de dolo em qualquer das suas vertentes, já que os mesmos nunca representaram sequer a possibilidade de as suas atuações configurarem um tipo de ilícito criminal, e com essa atuação causarem dano para o erário público.

Ora, para que haja dolo, nos termos do artigo 14.º do Código Penal é necessário que os eventuais responsáveis tivessem representado um facto que preenche um tipo de crime, e atuassem com intenção de o realizar, ou quando a realização de um facto, que preenche um tipo de crime, for representada como consequência possível da conduta, há dolo se o agente atuar conformando-se com aquela realização.

Resulta assim claro que nenhuma das condutas dos eventuais responsáveis, identificados pelo Tribunal de Contas se subsumem ao constante no n.º 4, do artigo 29.º do DL n.º 273/2009, logo, não existe qualquer responsabilidade reintegratória por parte destes.

Ainda que assim se entendesse, ou seja, que tais situações violam normas de autorização de pagamento de despesas públicas, o que não se concebe, não existe dolo.

Quando muito poderia existir negligência, e nesse caso o limite máximo da multa deveria ser reduzido a metade, nos termos do n.º5, do artigo 65.º da Lei do Tribunal de Contas.



Mais, o n.º 9, do artigo 65.º da Lei do Tribunal de Contas, na redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 20/2015, de 09/03 é explícito no que tange a esta matéria, determinando claramente que: “A 1.ª e 2.ª Secções do Tribunal de Contas podem relevar a responsabilidade por infração financeira apenas passível de **multa** quando:

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

Ora, os eventuais responsáveis, nomeadamente o ora signatária, Maria Inês Sousa Lopes Dias Costa Carvalho, Diretora do Departamento de Recursos Humanos, Patrimoniais e Financeiros do IPDJ,IP, nunca foi censurada pela prática de qualquer infração, pelo que, deverá o Tribunal de Contas relevar a sua, eventual responsabilidade por infração financeira.

Em consequência deverá a ora signatária identificada no Relato, ser absolvida das infrações financeiras sancionatórias constantes do Extrato de Relatório apresentado pela Auditora- Coordenadora, a que agora se responde.

Lisboa, 23 de Janeiro de 2017.

Diretora do Departamento de Recursos Humanos, Patrimoniais e Financeiros do do
IPDJ,IP,

Inês Dias Costa



TRIBUNAL DE CONTAS

E 1310/2017
2017/1/25



Exma. Senhora

Auditora - Coordenadora

Dra. Leonor Côrte-Real Amaral

Paulo Rocha, Técnico Superior do Instituto Português do Desporto e Juventude, I.P., notificado do Extrato de Relato Preliminar (adiante Relato) vem exercer o seu direito de **RESPOSTA**, o que faz nos termos e com os fundamentos seguintes:

Nota prévia:

O Instituto Português do Desporto e Juventude, I.P. (doravante designado IPDJ) iniciou a sua atividade em 5 de abril de 2012¹, tendo resultado da extinção e fusão dos dois institutos públicos da área do desporto e juventude integrados na administração indireta do Estado – o Instituto Português da Juventude, I.P. (IPJ) e o Instituto do Desporto de Portugal (IDP), aos quais sucedeu na totalidade das atribuições e competências, direitos e obrigações.

O processo de fusão do IPJ, I.P. e IDP, I.P. foi dado por concluído em 18 de maio de 2012, com o termo da seleção e reafecção do pessoal dos organismos extintos aos postos de trabalho do IPDJ.

Tanto o Departamento de Desporto do IPDJ, como o Departamento de Recursos Humanos Financeiros e Patrimoniais sofreram uma diminuição no quadro do pessoal.

¹ D.L. nº 98/2011, de 21/set – Lei Orgânica do IPDJ e Portaria nº 11/2012, de 11/Jan – Estatutos.



7.

Não obstante esta diminuição, os colaboradores do IPDJ, IP, em geral, e em particular os afetos ao Departamento do Desporto e ao Departamento de Recursos Humanos Financeiros e Patrimoniais do IPDJ, têm desenvolvido de forma responsável, empenhada e profissional o seu trabalho para que este Instituto possa prosseguir a sua missão *de execução de uma política integrada e descentralizada para as áreas do desporto e da juventude, em estreita colaboração com entes públicos e privados, designadamente com organismos desportivos, associações juvenis, estudantis e autarquias locais.*

Assim, salvo o devido respeito, as irregularidades apontadas aos colaboradores afetos ao Departamento de Desporto, pecam por indevidas.

I. DA RESPOSTA:

Contratos – Programa de Desenvolvimento Desportivo

Com a publicação da Lei n.º 1/90, de 13 de Janeiro, que aprovou a Lei de Bases do Sistema Desportivo, foi introduzido no nosso ordenamento jurídico-desportivo o princípio de que os apoios e participações financeiras atribuídos pelo Estado, pelas Regiões Autónomas ou pelas autarquias locais às diversas entidades que integram o sistema desportivo, designadamente às federações desportivas, deveriam ser titulados por contratos – programa de desenvolvimento desportivo, publicitados no Diário da República.

A lei n.º 5/2007, de 16 de Janeiro veio consagrar novas exigências e requisitos em matéria de financiamento público das diversas estruturas privadas que integram ou dirigem o sistema desportivo, entre os quais se destaca a obrigação de certificação das

contas das entidades beneficiárias de financiamentos públicos, quando os montantes concedidos sejam superiores a um limite a definir no regime jurídico dos contratos - programa de desenvolvimento desportivo.

- **Da aplicação do Decreto-lei n.º 273/2009, de 1 de Outubro**

Nos termos do disposto no artigo 2.º do Decreto-Lei, ora em análise, entende-se por contrato - programa de desenvolvimento desportivo o contrato celebrado com vista à atribuição, por parte do Estado (...) diretamente ou através de organismos dependentes, de apoios financeiros, materiais e logísticos, bem como de patrocínios desportivos.

Ora, o artigo 3.º do mesmo diploma determina que: *Podem beneficiar da concessão de apoios: (...)*
3 – Por despacho do membro do Governo responsável pela área do desporto (...) outras pessoas singulares ou colectivas não previstas no n.º 1, desde que se destinem, directa ou indirectamente, ao apoio de atividades desportivas. (bold nosso).

Para cumprimento do constante deste preceito legal o membro do Governo responsável pela área do Desporto proferiu despacho em 26 de junho de 2015, pelo que se encontra preenchida a obrigação legal resultante do n.º 3 do referido artigo.

Nesta sequência, o IPDJ,IP, em 18 de setembro de 2015, celebrou o Contrato-Programa de Desenvolvimento Desportivo n.º CP/164/DD/2015, publicado no DR, 2.ª Série, n.º 189, de 28 de Setembro de 2015.

Este contrato tem por objeto a concessão de uma comparticipação financeira para a execução do Programa Desportivo 2015 que o Instituto do Território apresentou ao IPDJ,I.P. e se propôs levar a efeito no decurso do ano de 2015.

Daqui resulta, com mediana clareza, que o objeto do Contrato Programa *sub iudice* é a execução de um determinado programa desportivo no seu todo, o qual foi financiado para a concretização, global, dos seus objetivos. Isto vale por dizer que, ao contrário do vertido no Relato do Tribunal de Contas, a comparticipação não está indexada a uma determinada atividade mas sim à concretização do objetivo global do programa desportivo.

Mais, nos termos do artigo 11.º do Decreto-Lei aplicável (DL n.º 273/2009) é obrigatória a existência, por parte da entidade comparticipada – IT - de um programa de desenvolvimento desportivo, o qual é anexo ao contrato-programa e dele faz parte integrante, e que necessariamente é elaborado antes da celebração do contrato-programa. “1 – Os contratos -programa de desenvolvimento desportivo integram, no respetivo clausulado ou em anexo ao mesmo, o programa de desenvolvimento desportivo objeto da comparticipação.”

No caso concreto, ora em análise, o Programa de Desenvolvimento Desportivo obedece aos requisitos constantes do artigo 12.º do DL n.º 273/2009, sendo assim consideradas atividades desportivas de interesse público, nos termos do artigo 5.º do mencionado Decreto-Lei.

Ora, esses objetivos prendem-se com a potencialização das capacidades científicas e tecnológicas portuguesas relacionadas com as plataformas territoriais terrestres – continental e insulares – e marítima (...) e tem o objetivo de promover o Desporto no Mar, no Litoral e noutros planos de água naturais.

Os objetivos estipulados contratualmente foram atingidos de forma evidente, tal como atesta o explanado *infra* e toda a documentação, tanto a que já se encontra junta aos presentes autos como aquela que ora se junta.

Tal comparticipação, nos termos do disposto na cláusula 4ª do Contrato-Programa, era disponibilizada em dois momentos: i) 7.000,00€ até 30 dias após a entrada em vigor do contrato e ii) 3.000,00€, até 30 de novembro de 2015, após entrega do relatório final compilado sobre a execução técnica e financeira, acompanhado do balancete analítico do centro de resultados.

Refira-se, por imperioso, que a comparticipação financeira foi disponibilizada nos termos contratuais.

Porquanto, o valor de € 7.000,00 (sete mil euros) de financiamento previstos contratualmente foram efetivamente liquidados ao Instituto do Território trinta dias após a entrada em vigor do contrato, e os restantes € 2.984,17 (dois mil novecentos e oitenta e quatro euros e dezassete cêntimos) foram liquidados após a entrega do Relatório Final, acompanhado do balancete analítico, visado em conformidade pelo TOC, ao contrário do alegado pelo Tribunal de Contas.

Importa nesta senda chamar à colação também o artigo 6.º do DL n.º 273/2009: “Os apoios financeiros concedidos ao abrigo do presente decreto -lei encontram -se exclusivamente afetos às finalidades para as quais foram atribuídos (...)”, o que aconteceu no caso concreto.

Das eventuais irregularidades e normas violadas

No que a este ponto diz respeito, entendeu o Tribunal de Contas, em síntese que:

- a) O Programa de Desenvolvimento Desportivo de 2015 do Instituto do Território é praticamente igual ao de 2014, tendo apenas uma variação no que respeita às necessidades de financiamento público, contemplando nesse ano de 2015 o “Painel Científico” e mencionando a necessidade de novos recursos, concluindo o Tribunal de Contas que as necessidades de financiamento dos dois contratos programas, com exceção do “Painel Científico”, foram dirigidas para as mesmas atividades.

Ora, tal não corresponde à verdade porquanto, de uma análise cuidada de ambos os programas desportivos verificamos que muitas das atividades desenvolvidas em 2014 não se esgotaram nesse mesmo ano, uma vez que era de interesse público enraizar as mudanças de hábitos nestas matérias, dedicadas ao mar - especialmente a inclusão e a prática de atividades desportivas náuticas por cidadãos de mobilidade reduzida - e só com a continuação dos eventos, projetos e atividades desportivas, já realizadas em 2014, se poderia continuar a cumprir esse desiderato.

Para além dessas atividades, que repita-se, porque imperioso, são fundamentais para os objetivos definidos contratualmente, acrescem atividades adicionais que foram desenvolvidas em 2015 e que concorrem para os objetivos/resultados esperados no Programa Desenvolvimento Desportivo para 2015, nomeadamente o Projeto de Sistema de Alerta Marítimo - desenvolvido em parceria com os principais agentes náuticos: Federações, Estabelecimentos de Ensino Superior, Marinha Portuguesa, Instituto de Socorros a Náufragos e Direção Geral de Política do Mar, o qual tornou mais eficiente o funcionamento do sistema de alerta a acidentes no mar, promoveu

um conjunto de boas práticas pedagógicas, relativas à prevenção e alerta de acidentes no mar, contribuiu para o objetivo de aumentar o número de pessoas a contactar com o mar, ou seja, de praticantes pontuais (com ou sem deficiência) em atividades físicas relacionadas com o mar e especificamente nos desportos praticados em meio marítimo, assim como do número de pessoas a usufruir das áreas envolventes, bem como contribuiu para o estreitamento das relações e do diálogo inter-federações e entre estas e as entidades reguladoras da sua atividade, conforme **Documentos n.º1 e n.º2** que se juntam para os legais e devidos efeitos.

Foram ainda realizadas Sessões de Esclarecimento, em Lisboa e Sines, relativas aos serviços com as atividades marítimas e desportivas, envolvendo as mesmas entidades acima mencionadas, no sentido também de contribuir para a diminuição da concorrência de entidades não certificadas, as quais desenvolvem clandestinamente atividades de ensino e de competição nas modalidades desportivas náuticas e aquáticas, conforme **Documentos n.º 3 e 4**, que se juntam para os devidos e legais efeitos.

Acresce que, o Tribunal de Contas refere no seu Relato que o “Painel Científico” não consubstanciou uma atividade executada no ano de 2015. Ora importa clarificar que o “Painel Científico” diz respeito a um processo de identificação exaustiva, organização e representação de dados - um diagnóstico - sobre as condições existentes no país para a prática de atividades náuticas e aquáticas, nomeadamente ao nível de infraestruturas, meios técnicos e humanos disponíveis; seu mapeamento para posterior divulgação pública, com aproveitamento pelos meios de difusão turística – e foi totalmente executada conforme aliás demonstra o rigoroso questionário elaborado, com o objetivo de caracterizar a oferta de atividades desportivas inclusivas na costa portuguesa que ora se junta como **Documento n.º 5 e 6**, para os devidos e legais efeitos.

Mais, se refere que foi celebrado um Protocolo entre o Instituto do Território e a Escola Superior do Desporto de Rio Maior que assegura o inquérito a realizar às instalações desportivas costeiras portuguesas, a inserção de dados no programa de mapeamento e a sua divulgação no *site* do Instituto do Território, sob a orientação da Professora Doutora Célia Sousa.

Além do *supra* mencionado, foram desenvolvidas também outras atividades, como a análise e discussão das implicações da Conta Satélite do Desporto na área das atividades desportivas náuticas e marítimas – que é um instrumento que permite identificar e caracterizar a economia do desporto – bem como a participação em inúmeras reuniões, em conjunto com a ASAE e outras Federações, com vista a se encontrarem soluções que permitissem reduzir o impacto das atividades clandestinas nas modalidades náuticas e com interesse para o sector turístico. Nestas reuniões de trabalho estiveram presentes tanto o IPDJ,IP como o Instituto do Território, a ASAE e outros parceiros conforme **Documento n.º7 e 8** que se juntam e se dá por integralmente reproduzido para todos os legais efeitos.

Acresce ainda que, foram desenvolvidas inúmeras atividades com a finalidade de se delinear uma estratégia portuguesa para potenciar o desenvolvimento de um evento de larga escala nacional e internacional designado por “Jogos de Praia”, a qual teria de se enquadrar no âmbito da estratégia para o desporto nacional e, particularmente, no âmbito dos desportos náuticos e atividades de praia.

Refira-se que tal atividade reputa-se de extrema relevância, porquanto em 2017 terão lugar os primeiros Jogos Mundiais de Praia, conforme **Documento n.º 9** que se junta e se dá por integralmente reproduzido para todos os legais efeitos.

Também referir ainda no âmbito das atividades desenvolvidas em 2015, a preparação da participação da AIDEM e dos seus associados nos eventos *Blue Business Week*, com o alto patrocínio do Governo de Portugal – Ministério da Agricultura e Mar e *Volvo Ocean Race*, conforme **Documento n.º 10** que se junta e se dá por integralmente reproduzido para todos os legais efeitos.

Adicionalmente foram realizadas atividades com vista à realização do II Congresso de Atividades Náuticas para pessoas com deficiência “Todos juntos no mesmo Mar”, as quais importaram custos e recursos humanos que a ele foram afetos para trabalharem na logística com vista à preparação do II Congresso, nomeadamente reuniões, criação de um filme alusivo ao Mar, o desenvolvimento do logótipo a utilizar no Congresso, entre outro trabalho administrativo, logístico e técnico-científico com vista à preparação do congresso.

Para tanto, junta-se o filme “Promo Inicial Congresso – Atividades Náuticas” e o **Documento n.º 11** que se dá por integralmente reproduzido para todos os legais efeitos.

Assim, ao contrário do alegado pelo Tribunal de Contas, torna-se manifesto que os objetivos constantes no programa desportivo de 2015 foram totalmente alcançados uma vez que foram realizadas todas as atividades/eventos acima melhor identificadas, não tendo sido expressas de forma clara no relatório final.

Vem ainda o Tribunal de Contas alegar que:

- b) O Contrato Programa de Desenvolvimento Desportivo 2015 não foi realizado de forma a atingir os objetivos definidos, não tendo o IPDJ,IP acompanhado e

controlado a execução do mesmo, nos termos do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 273/2009, porquanto, no entender do Tribunal de Contas o IPDJ,IP não procedeu à validação da informação apresentada pelo Instituto do Território, salientando que não foi facultada evidência da apresentação pelo Instituto do Território dos documentos comprovativos dos custos imputáveis às atividades com necessidades de financiamento publico, bem como não foi o relatório apresentado acompanhado de balancete analítico do centro de resultados, nos termos do artigo 20.º, n.º2 do Decreto-Lei n.º 273/2009.

Concluindo assim este Tribunal que os alegados factos agora aqui explanados consubstanciam a violação de normas de autorização de pagamento de despesas públicas por parte de responsáveis do IPDJ,IP.

Ora, salvo o devido respeito, mais uma vez não andou bem o Tribunal de Contas, porquanto relativamente à não realização dos objetivos definidos e à falta de acompanhamento por parte do IPDJ,IP, no que tange ao controlo da execução do contrato programa, cumpre transmitir que o IPDJ,IP acompanhou a execução do contrato programa de desenvolvimento através de participação em inúmeras reuniões de trabalho, tanto com Federações, outros restantes parceiros e com a contraparte – Instituto do Território – e ainda através de comunicações eletrónicas, conferências telefónicas e outro tipo de comunicações, a titulo meramente exemplificativo, juntamos email, atas e ordens de trabalho, como **Documentos n.º 12** os quais se dão por integralmente reproduzidos para todos os efeitos legais.

Da *ratio* do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 273/2009 resulta a obrigação de acompanhar e fiscalizar a realização do programa desportivo objeto do contrato programa, daí não resultando nenhuma obrigação quantitativa de realização de inquéritos, sindicâncias ou outras diligências.

Acresce que o acompanhamento e controlo da execução do contrato foram realizados, periodicamente, ao longo do decurso da execução do contrato através de reuniões, que não poucas vezes se realizaram após o horário laboral com a participação dos técnicos do IPDJ, I.P., sem qualquer contrapartida ao nível do pagamento de horas extraordinárias.

Dos documentos já juntos aos autos e daqueles que ora se juntam, resulta demonstrado o acompanhamento desenvolvido, no âmbito do controlo da execução do contrato programa de 2015, e a fiscalização rigorosa e próxima por parte do IPDJ, I.P.

Tal acompanhamento resultou do empenho e esforço dos colaboradores afetos ao Departamento do Desporto, os quais sofreram uma redução no seu quadro de pessoal, conforme já mencionado *supra*.

Acresce ainda que estes colaboradores têm a seu cargo a fiscalização e controle de inúmeros contratos programa de desenvolvimento desportivo, os quais são fundamentais, como é do conhecimento do Tribunal de Contas, para o cumprimento da missão do IPDJ, I.P.

Nesta senda, refere ainda o Tribunal de Contas que:

- c) Não foi facultada evidência da apresentação pelo Instituto do Território dos documentos comprovativos dos custos imputáveis às atividades com necessidades de financiamento público, bem como não foi o relatório apresentado acompanhado do balancete analítico do centro de resultados, antes do respetivo apuramento, nos termos do artigo 20.º, n.º2, do Decreto-Lei



n.º 273/2009, verificando-se o incumprimento culposo do contrato pelo Instituto do Território (cfr. artigo 29.º, n.º1, do Decreto-Lei n.º 273/2009).

Importa neste ponto clarificar que a informação SC_DD_0367/2015, de 28 de dezembro de 2015 e elaborada pelo signatário foi substituída pela SC_DD_0369/2015, de 30 de dezembro de 2015, conforme **Documento n.º 13** que se junta e se dá por integralmente reproduzido para todos os legais efeitos.

Na realidade, a informação que deu origem à autorização de pagamento é a informação identificada nos serviços por SC_DD_0369/2015, de 30 de dezembro de 2015, assinada pelo Chefe de Divisão do Desporto Federado, Dr. Paulo Gonçalves.

Nesta informação resulta claro que o IT entregou relatório final acompanhado do balancete analítico previsto no contrato programa, os quais foram validados pelos serviços.

Esta informação também refere que após análise da informação disponibilizada pelo IT se conclui por uma redução da comparticipação de acordo com a execução financeira apresentada por aquele Instituto.

Para o efeito se junta cópia da Informação SC_DD_0369/2015, de 30 de dezembro de 2015, Relatório final de atividades 2015, do qual faz parte integrante o balancete de centro de custos, certificado em conformidade pelo técnico oficial de contas, conforme **Documento n.º 14** que se junta e se dá por integralmente reproduzido para todos os legais efeitos.

Assim, resulta que a autorização para o pagamento foi feita em escrupuloso cumprimento da legislação aplicável - n.º 2, do artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 273/2009 e consequentemente não poderá ser, ao contrário do que alega o Tribunal de Contas, ser aplicado o n.º 4, do artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 273/2009 – e do estipulado contratualmente.

Por fim, entende o Tribunal de Contas que as eventuais ilegalidades são suscetíveis de originar responsabilidade reintegratória para os eventuais responsáveis, no que diz respeito ao pagamento efetuado após a entrega, em 30 de novembro de 2015, do relatório final de atividades 2015, uma vez que no seu entender causaram dano para o erário público, de acordo com o disposto no artigo 29.º do DL n.º 273/2009.

Da falta de atuação dolosa ou fraudulenta por parte dos eventuais responsáveis

- **Da não existência de dolo para o erário público**

O Tribunal de Contas consubstancia a discricção de tais situações em violações suscetíveis de originarem responsabilidade reintegratória, e como tal causadoras de dano para o erário público.

Ora, nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 29.º do DL n.º 273/2009 para que exista direito à restituição pessoal por parte dos órgãos de gestão é necessário que as quantias liquidadas ao IT se destinassem a fins diversos dos fixados no contrato programa e que a atuação dos órgãos de gestão tivesse sido dolosa ou fraudulenta.

Tal como sobejamente explanado *supra*, o valor de 2.984,17€ liquidado ao Instituto do Território respeitou na íntegra, tanto o constante no contrato programa 2015 como a legislação em vigor para este tipo de contratos.

Não obstante, sempre se dirá que mesmo que o Tribunal não o considerasse, o que apenas se equaciona por mero exercício de defesa, os eventuais responsáveis identificados pelo Tribunal apenas estariam obrigados a responder pessoalmente se e quando tivessem agido de forma dolosa.

Ora, dos factos explanados *supra*, resulta que nenhuma das condutas dos eventuais responsáveis se encontra imbuída de dolo em qualquer das suas vertentes, já que os mesmos nunca representaram sequer a possibilidade de as suas atuações configurarem um tipo de ilícito criminal, e com essa atuação causarem dano para o erário público.

Ora, para que haja dolo, nos termos do artigo 14.º do Código Penal é necessário que os eventuais responsáveis tivessem representado um facto que preenche um tipo de crime e atuassem com intenção de o realizar, ou quando a realização de um facto, que preenche um tipo de crime, for representada como consequência possível da conduta, há dolo se o agente atuar conformando-se com aquela realização.

Resulta assim claro que nenhuma das condutas dos eventuais responsáveis, identificados pelo Tribunal de Contas se subsumem ao constante no n.º 4, do artigo 29.º do DL n.º 273/2009, logo, não existe qualquer responsabilidade reintegratória por parte destes.

Ainda que assim se entendesse, ou seja, que tais situações violam normas de autorização de pagamento de despesas públicas, o que não se concebe, não existe dolo.

Quando muito poderia existir negligência, e nesse caso o limite máximo da multa deveria ser reduzido a metade, nos termos do n.º5, do artigo 65.º da Lei do Tribunal de Contas.

Mais, o n.º 9, do artigo 65.º da Lei do Tribunal de Contas, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 20/2015, de 09/03 é explícito no que tange a esta matéria, determinando claramente que: “A 1.ª e 2.ª Secções do Tribunal de Contas podem relevar a responsabilidade por infração financeira apenas passível de **multa** quando:

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

Ora, os eventuais responsáveis, nomeadamente o técnico superior signatário, nunca foi censurado pela prática de qualquer infração, pelo que, deverá o Tribunal de Contas relevar a sua, eventual responsabilidade por infração financeira.

Em consequência deverão todos os eventuais responsáveis identificados no Relato ser absolvidos das infrações financeiras sancionatórias constantes do Extrato de Relatório apresentado pela Auditora- Coordenadora, a que agora se responde.

Lisboa, 23 de Janeiro de 2017.

O Técnico Superior



Paulo Rocha

João Carlos Correia Leitão
Rua da Cale, n.º 51
6230-378 Fundão



Ex.ma Senhora
Dra. Leonor Côrte-Real Amaral
Tribunal de Contas
Direção-Geral
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Assunto: Auditoria ao “Território, IT – Instituto do Território, Rede Portuguesa para o Desenvolvimento do Território, Associação” - V.Ref.ª Proc. N.º 20/2015 – Audit DA III.1

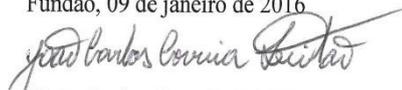
Na sequência da vossa comunicação, com base no extrato de relato da auditoria mencionada em epígrafe, referente: ao Ponto 3.4.1 e Quadro 23, cumpre-me informar V.Exa do seguinte:

- (i) A proposta de adesão individual consubstanciada na ficha de adesão, datada de 30 de novembro de 2011, tratou-se de uma ficha de adesão individual de João Carlos Correia Leitão. Em circunstância alguma, o indivíduo visado teve por objetivo entregar a referida ficha de adesão na condição de representante institucional da Universidade da Beira Interior, dado não ter sido designado para esse efeito por qualquer órgão da referida Universidade.
- (ii) O mesmo indivíduo cessou funções como administrador da supracitada Universidade, no último dia do mês de julho de 2012, seguindo-se um período de férias durante a totalidade do mês de agosto do mesmo ano, que precedeu o término da sua comissão de serviço como administrador da Universidade da Beira Interior e dos Serviços de Ação Social, em 31 de agosto de 2012.
- (iii) O mesmo indivíduo não ordenou o pagamento de quotas ao “Território, IT – Instituto do Território, Rede Portuguesa para o Desenvolvimento do Território, Associação”.
- (iv) O mesmo indivíduo não manifestou interesse em dar continuidade à proposta de adesão individual, por esse motivo nunca efetuou qualquer pagamento de quotas, pois no seu entendimento não eram devidas.

Informo ainda sobre a minha total disponibilidade para serem prestados os esclarecimentos adicionais que possam ser ordenados por V.Exa.

Sem mais assunto de momento, subscrevo-me respeitosamente

Fundão, 09 de janeiro de 2016


(João Carlos Correia Leitão)

PROCESSO Nº 20/2015

AUDIT

DA III.1



EXCELENTÍSSIMO SENHOR

JUIZ CONSELHEIRO RELATOR

DO TRIBUNAL DE CONTAS

CARLOS ALBERTO SEQUEIRA, professor aposentado da Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, detentor do Cartão de Cidadão nº 07246086, tendo sido citado para oferecer os comentários ao extrato de relato da auditoria que respeita aos autos à margem identificados, vem expor e requerer a V.Exª o seguinte:

O signatário está indiciado da prática de uma irregularidade consubstanciada na subscrição da ficha de adesão ao IT – Instituto do Território, em janeiro de 2012, tendo sido paga a respetiva quota no valor de € 500, sem prévia deliberação do Conselho Geral da UTAD, nos termos do artº 4º, nº 3, dos Estatutos então em vigor.

Em consequência, o aludido ato de adesão padece do vício de incompetência e o referido pagamento efetuado com violação das normas de assunção de despesa pública, o que constitui infração financeira suscetível de originar responsabilidade financeira para o aqui requerente, de acordo com a al. b) do nº 1 do artº 65º da Lei 98/97, na redação dada pela Lei 48/2006 (LOPTC).

Ora, antes do mais, importa referir que, por sugestão de uma equipa técnica especializada que integrava o corpo docente da Escola de Ciências e Tecnologia da

amg

UTAD, a discutida adesão integrava-se no Plano Estratégico e do Plano de Atividades da Universidade que, sublinhe-se, foram aprovados pelo Conselho Geral.

Vale isto por dizer que tal matéria, apesar de não ter sido objeto de deliberação autónoma por parte do Conselho Geral, foi por este conhecida.

Por outro lado, a verdade é que o signatário só foi alertado para a falta cometida com a presente notificação.

Com efeito, o requerente desconhecia que tal matéria deveria ser objeto de uma deliberação específica por parte do Conselho Geral, não obstante a mesma estar subjacente ao Plano Estratégico e o Plano de Atividades aprovados pelo mesmo órgão.

De facto, era convicção do signatário que os Estatutos então em vigor apenas impunham a obrigação de a referida adesão ser objeto deliberação autónoma caso não fosse contemplada nos aludidos Planos, prévia e devidamente aprovados.

De resto, tal entendimento era/foi, na altura, perfilhado por outras Universidades.

Inquestionável é que o ato em apreço se enquadrou e enquadra na missão da UTAD, conforme definida nos seus Estatutos, e se traduziu e traduz em benefício claro para o interesse público.

Por isso, o exponente está plenamente convencido que Conselho Geral da UTAD não deixaria/deixará de ratificar o procedimento em mérito caso assim fosse/seja superiormente considerado necessário.

Atento o exposto, em momento algum, o signatário tinha a consciência e sabia da eventualidade da prática da infração em mérito, pelo que não representou minimamente as suas consequências.

Pelo contrário, como se alegou, o requerente nem sequer admitiu que poderia estar a infringir qualquer dever, não tendo por isso consciência da pretensa ilicitude desses factos.

Aliás, nem sequer se pode considerar que terá havido da sua parte, alguma falta de cuidado e ligeireza de atuação, aliadas a uma avaliação errada dos seus deveres, pelo que a pretensa infração também não lhe pode ser imputada a título de culpa leve ou negligência inconsciente, de má compreensão desses mesmos valores.

Ora, o princípio da culpa impõe que “a medida da pena não exceda a medida da culpa”.

Atento o exposto, não subsistindo qualquer grau de culpa que lhe possa ser imputada, pois que não violou as disposições legais de que vem acusado, nem assumiu qualquer comportamento suscetível de censura, nenhuma sanção lhe deverá ser aplicada.

Sem prescindir,

Caso a conduta assumida mereça, ainda assim, uma censura relevante para o efeito, por se considerar que o signatário incorreu num *erro censurável*, o que apenas se concebe como mera hipótese académica e exercício de raciocínio, atendendo ao diminuto grau de culpa que lhe poderá ser imputado, que não houve, nem há, dano a reparar, as circunstâncias em que se verificou a infração e a sua reduzida ilicitude, que exerceu funções de Vice- Reitor e Reitor da UTAD durante quinze anos sem nunca ter sido condenado por quaisquer infrações financeiras ou outras, sempre se justificará, *in casu*, a dispensa da pena (multa) nos termos do preceituado nos arts 64º e 67º da citada LOPTC, o que desde já se requer.

Pede a V.Exª deferimento

Carlos Alberto Seg →

Vila Real, 11 de Janeiro, 2017



Exmo Senhor
Director-Geral
do Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 Lisboa

S/ Ref.ª:

S/ Data:

N/ Ref.ª:
S/SP/32/2017

N/ Data:
16-01-2017

Assunto:

Auditoria ao Território, IT – Instituto do Território, Rede Portuguesa para o Desenvolvimento do Território, Associação, Associação. / Processo nº 20/2015 – Audit DA III.1

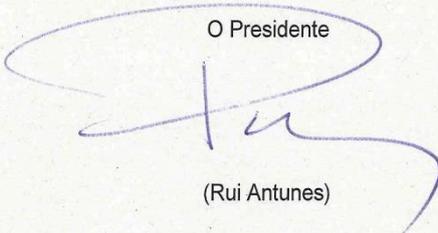
Em resposta à citação dessa Direcção Geral (V./ref 36079/2016 de 2016/12/23) para que o Instituto Politécnico de Coimbra remeta os comentários que entenda relativos ao extrato da auditoria em epígrafe, que se refere ao número 28.2 do ponto 1.1, parte correspondente do ponto 3.4.1 e quadro nº 25 do Anexo, vimos prestar a seguinte informação:

- 1- O Presidente do Instituto Politécnico de Coimbra (IPC) preencheu uma ficha de adesão ao IT – Instituto do Território, Rede Portuguesa para o Desenvolvimento do Território, Associação, na convicção, que verificou agora ser errada, de que esta adesão não consubstanciava a *“participação na constituição de outras pessoas coletivas de direito público ou de direito privado”* a que se refere o artigo 9º dos Estatutos do IPC, mas apenas a adesão à associação no sentido de o IPC poder beneficiar dos serviços desenvolvidos por aquele Instituto.
- 2- Só essa convicção o levou a não remeter a proposta para aprovação ao Conselho Geral.
- 3- Antes e depois deste processo o mesmo Presidente do Instituto Politécnico de Coimbra submeteu à aprovação do Conselho Geral outras decisões de participação da Instituição na constituição de outras associações, nomeadamente a BLC3 e a Politécnica e mais recentemente a Associação para a Promoção e Desenvolvimento do Ensino Superior, da Rede de Escolas da Saúde dos PALOP, que foram sempre aprovadas por unanimidade, não havendo nada que levasse a supor que este Conselho não viesse a aprovar também a integração do IPC nesta associação.

- 4- Confrontado com o teor do Relatório da Auditoria identificado em epígrafe, o Presidente do Politécnico decidiu remeter ao Conselho Geral um proposta de ratificação desta decisão.
- 5- Concluiu-se no passado dia 10 de Janeiro a constituição do novo Conselho Geral, após processo de eleição e cooptação de novos membros, estando prevista a realização de uma reunião deste órgão de gestão para o próximo dia 27 de Janeiro.

Com os melhores cumprimentos.

O Presidente



(Rui Antunes)

CM/RA

Im-05-13_0

Conselho de Administração Executivo



Exmo. Senhor

Diretor-Geral do Tribunal de Contas

Juiz Conselheiro José Fernandes Farinha
Tavares

A/C

Senhora Auditora Coordenadora

Dra Leonor Corte Real Amaral

Av. da República, 5

1050-159 Lisboa

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	ANTECEDENTE	SAÍDA	DATA
		n.º007- 2046395		n.º	2017-01-21

Assunto: Auditoria ao "Território, IT - Instituto do Território, Rede Portuguesa para o Desenvolvimento do Território, Associação," sobre o financiamento público e os contratos celebrados com o Estado

Senhor Diretor-Geral,

A Infraestruturas de Portugal, S.A. (IP), notificada nos termos melhor infra referenciados, para, querendo, remeter a essa Direção Geral os comentários que o extrato do relatório da auditoria referenciada em epígrafe nos suscitar, vem informar que tomámos devida nota, quer de todo o seu conteúdo, quer da recomendação dele constante e, não obstante ter já decorrido o prazo para o fazer, gostaríamos de relevar o seguinte:

A obrigação de reporte a que se refere o artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 491/99, de 17 de novembro, já estava mapeada no universo da base de dados dos deveres de informação da IP, na sequência de interação ocorrida com a Inspeção Geral de Finanças em 2016 sobre este tema.

Por outro lado, a Direção de Risco e Compliance da IP, responsável pela organização e verificação de cumprimento dos deveres de informação da empresa, complementou a base de dados dos deveres de informação, com a obrigação de reporte que resulta da Instrução n.º 1/00 2ª Secção, do Tribunal de Contas.

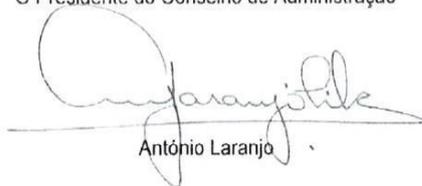


Em ambos os casos, a IP dará futuramente cumprimento aos respetivos deveres de reporte.

Quanto à obrigação a que se refere a alínea c) do n.º 1 do artigo 44.º do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, a IP já procedeu à divulgação das suas participações sociais, incluindo as de natureza associativa ou fundacional, nos termos que constam do relatório de governo societário de 2015, que se encontra publicado no site institucional da empresa.

Com os melhores cumprimentos e elevada consideração,

O Presidente do Conselho de Administração



António Laranjo

Para maior eficiência a IP imprime a preto e branco

IP MOD 004/04



Exmo. Senhor
Diretor Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa Du Bocage, n.º 61
1069-045 LISBOA

Sua referência		Nossa referência
N.º:	Classificação: 150.10.100	N.º: 362
Data:	P.º N.º.: 2017/150.10.100/2	Data: 26/01/2017

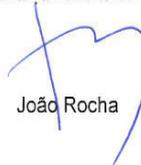
ASSUNTO: Auditoria ao "Território; IT - Instituto do Território, Rede Portuguesa para o Desenvolvimento do Território, Associação", sobre o financiamento público e os contratos celebrados com o Estado

Exmo. Senhor,

Na sequência da mensagem/citação, de 22 de dezembro de 2016, recebida por e-mail, no contexto do assunto supra referido, que dava cumprimento ao despacho do Excelentíssimo Senhor Juiz Conselheiro Relator, vem informar, em jeito de comentário, que a adesão à entidade, supra identificada, ocorreu no decurso da administração municipal anterior, por deliberação da Assembleia Municipal, de 25 de fevereiro de 2013, sob proposta da Câmara Municipal, de 19 de dezembro de 2012, em data muito próxima da data de publicação da Lei n.º 50/2012, de 30 de agosto, que passou a exigir a fiscalização prévia desse douto tribunal destas situações de adesão, terá influenciado o comportamento de inércia dos serviços municipais, pelo que estaremos sempre abertos a colaborar no cumprimento da lei.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Câmara Municipal


João Rocha



AO

TRIBUNAL DE CONTAS

AV. BARBOSA DU BOCAGE, 61

1069 – 045 LISBOA

PROC.º N.º 20/2015 – AUDITORIA DA III.1.

ASSUNTO: AUDITORIA AO TERRITÓRIO, IT.

JOSÉ MARIA PRAZERES PÓS DE MINA, casado, gestor de empresas, com morada na Praça Sacadura Cabral, 27, 1º esq. 7860-208 Moura, havendo sido notificado para em 15 dias úteis, responder aos pontos: 28.5 do ponto 1.1, ponto 3.4.1 e quadro n.º 27 do Anexo, vem fazê-lo nos termos e com os seguintes fundamentos:

1. Aceita-se a materialidade vertida na exposição fáctica.
2. É verdade que a CIMBAL – Comunidade Intermunicipal do Baixo Alentejo - fez a sua adesão, em 1 de Janeiro de 2013 ao Instituto do Território.
3. A CIMBAL aderiu ao IT, com base em autorização do Conselho Executivo, fundamentando a existência de perspectivas comuns acerca da necessidade na Região do Baixo Alentejo da Rede Portuguesa para o Desenvolvimento do Território.
4. É sua convicção que a CIMBAL não cumpriu a obrigação em causa, dado que a Lei 50/2012 era nova reconhecendo-se presentemente que a interpretação do seu sentido e alcance, feita à altura, não foi a mais correta.
5. Entende no entanto genuinamente que se agiu de boa-fé quer do ponto de vista da atuação colegial do Conselho Executivo, quer do ponto de vista individual enquanto Presidente daquele órgão.
6. Alega que não houve prejuízos patrimoniais para terceiros, como não houve lesão dos dinheiros ou valores públicos, aceitando o acatamento incondicional.
7. Tão pouco houve quaisquer repercussões para os Serviços que consubstanciem ilegalidades substantivas.
8. Inexistem quaisquer actos anteriores, sujeitos a qualquer responsabilidade.

Termos são os expostos em que,
deve o Tribunal relevar a responsabilidade
do signatário, assim se fazendo, Justiça.

Moura, 10 de janeiro de 2017

O requerente.

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'F' or similar character with a horizontal bar and a vertical stroke extending downwards.

AO TRIBUNAL DE CONTAS
AV. BARBOSA DU BOCAGE, 61
1069 – 045 LISBOA



Exmº Sr Director Geral do Tribunal de Contas

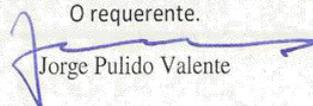
PROC.º N.º 20/2015 – AUDITORIA DA III.1.
ASSUNTO: AUDITORIA AO TERRITÓRIO, IT.

JORGE PULIDO VALENTE, divorciado, técnico superior assessor municipal, morador na R Frei Carlos, nº 3, 2º dtº, Évora 7000-737, havendo sido notificado para em 15 dias úteis, responder aos pontos: 28.5 do ponto 1.1, ponto 3.4.1 e quadro n.º 27 do Anexo, vem fazê-lo nos termos e com os seguintes fundamentos:

1. Aceita-se a materialidade vertida na exposição fáctica.
2. É verdade que a CIMBAL – Comunidade Intermunicipal do Baixo Alentejo - fez a sua adesão, em 1 de Janeiro de 2013 ao Instituto do Território.
3. A CIMBAL aderiu ao IT, com base em autorização do Conselho Executivo, fundamentando a existência de perspectivas comuns acerca da necessidade na Região do Baixo Alentejo da Rede Portuguesa para o Desenvolvimento do Território.
4. É sua convicção que a CIMBAL não cumpriu a obrigação em causa, dado que a Lei 50/2012 era nova e a sua interpretação suscitava dúvidas, reconhecendo-se presentemente que a interpretação do seu sentido e alcance, feita à altura, não foi a mais correta.
5. Entende no entanto genuinamente que se agiu de boa-fé quer do ponto de vista da atuação colegial do Conselho Executivo, quer do ponto de vista individual enquanto Vice-Presidente daquele órgão.
6. O respondente, decorridos 4 anos, aceita igualmente que o sentido e alcance daquela Lei, e das demais que entretanto foram supervenientes, esteja clarificado.
7. Alega que não houve prejuízos patrimoniais para terceiros, como não houve lesão dos dinheiros ou valores públicos, aceitando o acatamento incondicional.
8. Tão pouco houve quaisquer repercussões para os Serviços cuja legalidade substantiva releva sobre as formalidades.
9. Inexistem quaisquer actos anteriores, sujeitos a qualquer responsabilidade.

Termos são os expostos em que,
deve o Tribunal **relevar a responsabilidade**
do signatário, assim se fazendo, Justiça.

O requerente.


Jorge Pulido Valente

10/1/2017

TRIBUNAL DE CONTAS

E 545/2017
2017/1/12



AO

TRIBUNAL DE CONTAS

AV. BARBOSA DU BOCAGE, 61

1069 – 045 LISBOA

PROC.º N.º 20/2015 – AUDITORIA DA III.1.

ASSUNTO: AUDITORIA AO TERRITÓRIO, IT.

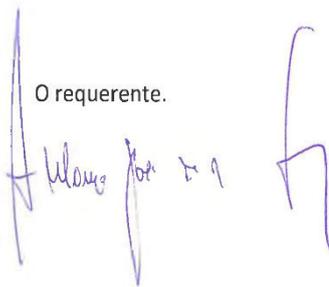
ANTÓNIO JOSÉ MESSIAS DO ROSÁRIO SEBASTIÃO, divorciado, aposentado, com morada na Rua de Beja nº 41 A, em Almodôvar, havendo sido notificado para em 15 dias úteis, responder aos pontos: 28.5 do ponto 1.1, ponto 3.4.1 e quadro n.º 27 do Anexo, vem fazê-lo nos termos e com os seguintes fundamentos:

1. Aceita-se a materialidade vertida na exposição fáctica.
2. É verdade que a CIMBAL – Comunidade Intermunicipal do Baixo Alentejo - fez a sua adesão, em 1 de Janeiro de 2013 ao Instituto do Território.
3. A CIMBAL aderiu ao IT, com base em autorização do Conselho Executivo, fundamentando a existência de perspectivas comuns acerca da necessidade na Região do Baixo Alentejo da Rede Portuguesa para o Desenvolvimento do Território.
4. É sua convicção que a CIMBAL não cumpriu a obrigação em causa, dado que a lei 50/2012 era nova, reconhecendo-se presentemente que a interpretação do seu sentido e alcance feita à altura, não foi a mais correta.
5. Entende no entanto genuinamente que se agiu de boa-fé quer do ponto de vista da atuação colegial do Conselho Executivo, quer do ponto de vista individual enquanto Vice-Presidente daquele órgão.
6. Alega que não houve prejuízos patrimoniais para terceiros, como não houve lesão dos dinheiros ou valores públicos, aceitando o acatamento incondicional.
7. Tão pouco houve quaisquer repercussões para os Serviços que consubstanciem ilegalidades substantivas.



Termos são os expostos em que,
deve o Tribunal **relevar a responsabilidade**
do signatário, assim se fazendo, Justiça.

O requerente.

A handwritten signature in blue ink, appearing to be "H. Wilson", written in a cursive style.



Lisboa, 12 de janeiro de 2017



Exmo. Senhor
Conselheiro José Tavares
M. D. Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Processo n.º 20/2015 – AUDIT – DA III.1

Assunto: Auditoria ao “Território, IT - Instituto do Território, Rede Portuguesa para o Desenvolvimento do Território, Associação,” sobre o financiamento público e os contratos celebrados com o Estado – Relato – Exercício do Contraditório Institucional

EMEL – Empresa Municipal de Mobilidade e Estacionamento de Lisboa, E.M., S.A., (abreviadamente “EMEL”) tendo sido notificada para se pronunciar sobre as matérias constantes do Relato de Auditoria *supra* referenciado, vem exercer o respetivo *contraditório institucional*, o que faz nos termos e com os fundamentos seguintes:

I) Introdução

1. O presente *contraditório institucional* limita-se ao n.º 28.5 do capítulo relativo às conclusões (capítulo 1.1) onde, com base no ponto 3.4.1 do Relato, se afirma que a EMEL se associou «ao IT - Instituto do Território em 11 de julho de 2013, tendo pago, em 8 de julho de 2015, a quota de associada, no valor de € 1.508, referente ao ano de 2014».
2. Mais concretamente e com base nas informações transmitidas pelo ofício desta empresa municipal de 19 de agosto de 2015 (Ofício n.º 60/SJ-CO/2015 mencionado na nota 6 da pág. 5 do Relato), diz-se ter sido apurado no âmbito da auditoria, que a EMEL se tornou «associada do IT em 11 de julho de 2013» e que «esta participação teve na base a decisão do Conselho de Administração da EMEL, que deliberou autorizar a associação da empresa à AIMOB – Agência Independente da Mobilidade do IT, em virtude desta Agência oferecer aos seus associados a oportunidade de participarem no desenvolvimento de trabalhos e projetos que se enquadram no artigo 3.º dos estatutos desta empresa municipal (...)» (ponto 3.4.1 do Relato).
3. Refere-se ainda no ponto 3.4.1 do Relato, que «a EMEL pela participação na AIMOB suportou a quota de associado do IT no valor de € 1.508,00, referente ao ano de 2014, paga em 8 de julho de 2015».

1





4. Como se procurará esclarecer através do presente contraditório, a integração da EMEL no elenco de associados do “Território, IT - Instituto do Território, Rede Portuguesa para o Desenvolvimento do Território, Associação” (abreviadamente “Território, IT - Associação”) teve natureza meramente *instrumental*, no quadro da sua participação na AIMOB – Agência Independente da Mobilidade, como, de resto, parece resultar do próprio Relato, quando neste se refere que a participação da EMEL no “Território, IT - Associação” assentou na «decisão do Conselho de Administração da EMEL, que deliberou autorizar a associação da empresa à AIMOB – Agência Independente da Mobilidade do IT, em virtude desta Agência oferecer aos seus associados a oportunidade de participarem no desenvolvimento de trabalhos e projetos que se enquadram no artigo 3.º dos estatutos desta empresa municipal (...)» (ponto 3.4.1 do Relato).
5. Realmente e como também se refere no ponto 3.4.1 do Relato, a EMEL «suportou a quota de associado do IT no valor de € 1.508,00» **pela participação na AIMOB.**
6. Assim sendo, o pagamento titulado pela fatura n.º FT FC 14/000033, emitida em 31/10/2014 pela “Território, IT - Associação”, pessoa coletiva n.º 510016634, não corresponde, verdadeiramente, ao pagamento de uma *quota associativa*, mas a um mero *donativo ou subvenção*, tendo em vista apoiar as atividades da AIMOB, dado que a adesão da EMEL ao “Território, IT - Associação” teve natureza meramente *instrumental ou formal*, visando apenas assegurar a sua participação nos trabalhos da AIMOB.

Vejamos melhor:

II) A participação da EMEL no elenco de associados do “Território, IT - Associação” foi meramente instrumental, no quadro da sua participação na AIMOB

7. Como resulta das informações prestadas no âmbito da auditoria pelo ofício n.º 60/SJ-CO/2015 de 19 de agosto de 2015 (mencionado na nota 6 da pág. 5 do Relato) «no passado dia 11 de Julho de 2013, o Conselho de Administração da EMEL deliberou autorizar que a EMEL se associasse à AIMOB – Agência Independente da Mobilidade».
8. Esta informação foi posteriormente comprovada, através da remessa por ofício n.º 65514/SJ-BPM/2016, de 8 de novembro de 2016, dirigido ao Dr. António Marques Rosário, Auditor Chefe do DA III.1, de *extrato da ata n.º 15/2013, relativa*



2



à reunião do Conselho de Administração de 11 de julho de 2013, onde, deliberando sobre a informação n.º 25/DM-NPC/2013, de 27 de junho de 2013, «foi aprovada por unanimidade a adesão da EMEL à AIMOB – Agência Independente da Mobilidade, designando para os corpos sociais da referida Agência, o Dr. Óscar Rodrigues».

9. Por outro lado, compulsando a dita informação n.º 25/DM-NPC/2013, de 27 de junho de 2013, a *fls.* 62 a 81 do Vol. II do processo de auditoria, verifica-se que a proposta apresentada ao Conselho de Administração da EMEL, especialmente pela sua fundamentação, foi no sentido da **adesão à AIMOB** e não no sentido da adesão ao “Território, IT - Associação”.
10. É certo que é feita referência ao «IT – Instituto do Território, associação sem fins lucrativos», mas no sentido de enquadrar a AIMOB na designada “rede de agências” do dito IT (cf. informação n.º 25/DM-NPC/2013, de 27 de junho de 2013, a *fls.* 62 a 81 do Vol. II do processo de auditoria).
11. Tanto assim é que foi junta à referida informação n.º 25/DM-NPC/2013, de 27 de junho de 2013 (a *fls.* 62 a 81 do Vol. II do processo de auditoria) um documento intitulado “IT – Instituto do Território – Rede Portuguesa para o Desenvolvimento do Território” e outro documento subscrito por diversas entidades, como a Carris, as Estradas de Portugal, a Fertagus, o Metropolitano de Lisboa, a REFER e a Transtejo, entre outras, intitulado “Protocolo – Criação da Agência Independente da Mobilidade – AIMOB”.
12. Ora, foi com base nesta informação e documentos anexos (“IT – Instituto do Território – Rede Portuguesa para o Desenvolvimento do Território” e “Protocolo – Criação da Agência Independente da Mobilidade – AIMOB”) que o Conselho de Administração da EMEL aprovou «por unanimidade a adesão da EMEL à AIMOB – Agência Independente da Mobilidade, designando para os corpos sociais da referida Agência, o Dr. Óscar Rodrigues».
13. Com efeito nos termos dos estatutos do “Território, IT - Associação”, cabe ao Conselho de Administração tomar a iniciativa de constituir Agências nacionais ou regionais, fixando o seu «âmbito, duração, responsabilidades e orgânica, por instrumento aprovado em Conselho de Administração» (artigo 4.º, n.º 1 dos Estatutos do “Território, IT - Associação”).¹

¹ Os estatutos do “Território, IT - Associação” encontram-se acessíveis em <https://www.rede-do-territorio.pt/ficheiros/documentos/IT-916-2014/ESCRITURA%20E%20ESTATUTOS.pdf> bem como por consulta no portal da justiça (<https://publicacoes.mj.pt/Pesquisa.aspx>).



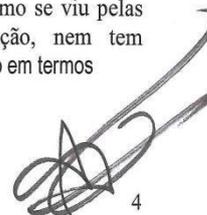


14. Por outro lado, nos termos do n.º 7 do artigo 4.º dos Estatutos do “Território, IT - Associação”:

«7. As Agências regem-se pelas seguintes regras:

- a. **A aprovação da respectiva existência, assim como a sua liquidação, que podem ser efectuadas a todo o tempo, são deliberadas pelo Conselho de Administração**, nos termos do instrumento supra referido no número um deste artigo;
- b. **Cada Agência tem um Director, único responsável pela autorização e gestão das respectivas receitas e despesas**, nos termos do instrumento supra referido no número um deste artigo, que é designado e exonerado pelo Conselho de Administração do ITE, sendo sempre designado com um prazo máximo explícito determinado na designação, renovável e de acordo com a proposta que para o efeito lhe for feita pelos membros integrantes da Agência, que poderão ser pessoas singulares ou colectivas, mesmo que não sejam associadas do ITE;
- c. A Agência será representada em Assembleia Geral pelo Director, sem direito a voto;
- d. Todos os membros das Agências estão obrigados a cumprir e zelar para que sejam cumpridas as normas dos estatutos, bem como as directivas do Conselho de Administração e a defesa do bom nome do ITE;
- e. **As Agências constituem um centro de resultados autónomo em termos contabilísticos** e consolidam as respectivas contas no ITE até 30 de Novembro, não existindo obrigações fiscais que obriguem a outros prazos;
- f. **As Agências estão expressamente proibidas de constituir dívidas** e por estas, a verificarem-se, responde, pessoalmente, judicial e extrajudicialmente, o respectivo Director, não podendo o Conselho de Administração do ITE em caso algum ou por qualquer forma dar autorização às Agências ou ao Director para constituir dívidas» (ênfase acrescentado).

15. Ora, como é por demais evidente face ao teor da informação n.º 25/DM-NPC/2013 e documentos anexos, bem como face ao extrato da ata n.º 15/2013, relativa à reunião do Conselho de Administração de 11 de julho de 2013, onde «foi aprovada por unanimidade a adesão da EMEL à AIMOB – Agência Independente da Mobilidade, designando para os corpos sociais da referida Agência, o Dr. Óscar Rodrigues», **a EMEL não teve qualquer intenção de aderir ao “Território, IT - Associação” e, se o fez, foi para assegurar a respetiva participação na AIMOB** que, como se viu pelas disposições estatutárias antes transcritas, não é uma associação, nem tem personalidade jurídica, sendo um mero «centro de resultados autónomo em termos



4





contabilísticos» do “Território, IT - Associação” (cf. artigo 4.º, n.º 7, alínea e) dos Estatutos do “Território, IT - Associação”).

16. Tal resulta, aliás, de forma evidente, do “Protocolo – Criação da Agência Independente da Mobilidade – AIMOB”, onde se afirma estar em causa a criação de uma «plataforma institucional para os desafios comuns», sem, contudo, assumir natureza associativa.
17. Assim sendo e pretendendo o Conselho de Administração da EMEL aderir apenas à AIMOB, a sua participação no “Território, IT - Associação” terá que ser entendida em termos instrumentais, não envolvendo, verdadeiramente, a não ser no plano estritamente formal, qualquer adesão ao “Território, IT - Associação”.
18. Tanto assim é que o representante da EMEL, Dr. Óscar Rodrigues, apesar de ter sido convocado, nunca participou em qualquer reunião da Assembleia Geral do “Território, IT - Associação”, nem alguma vez a EMEL foi confrontada com a necessidade dessa participação ou sequer emitiu indicações ou orientações ao seu representante para exercer nos órgãos da associação os direitos da EMEL, enquanto associado efetivo institucional.
19. As únicas reuniões em que participou, tal como outros técnicos da EMEL, tiveram a ver com assuntos ligados à mobilidade, conforme se pode comprovar pelos documentos que se juntam com o presente contraditório institucional, pelo que, por detrás da aparência formal da adesão ao “Território, IT - Associação”, **o que verdadeiramente esteve em causa foi a participação da EMEL num fórum de discussão de assuntos relacionados com a mobilidade.**
20. Nestes termos e partindo do *princípio da prevalência da substância sobre a forma*, terá que se concluir que a EMEL não aderiu a qualquer associação, nomeadamente para efeitos do disposto no artigo 38.º do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais (RJAEL).²

² Aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, alterada pela Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, pela Lei n.º 69/2015, de 16 de julho, pelo artigo 190.º da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, que aprova o Orçamento do Estado para o ano de 2016, e pelo artigo 256.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, que aprova o Orçamento do Estado para o ano de 2017.



5

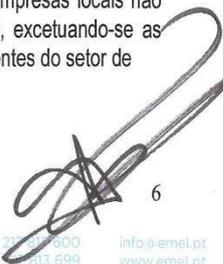


III) O pagamento titulado pela fatura n.º FT FC 14/000033, emitida em 31/10/2014 pela “Território, IT - Associação”, não corresponde ao pagamento de uma quota associativa, mas a um mero donativo ou subvenção, tendo em vista apoiar as atividades da AIMOB

21. Em segundo lugar, o pagamento titulado pela fatura n.º FT FC 14/000033, emitida em 31/10/2014 pela “Território, IT - Associação”, pessoa coletiva n.º 510016634, não corresponde, verdadeiramente, ao pagamento de uma quota associativa, mas a um mero *donativo ou subvenção*, tendo em vista apoiar as atividades da AIMOB e assegurar a participação da EMEL nos trabalhos deste fórum da mobilidade.
22. Com efeito, não sendo a AIMOB uma associação, nem tendo personalidade jurídica, antes constituindo um «centro de resultados autónomo em termos contabilísticos» do “Território, IT - Associação” (cf. artigo 4.º, n.º 7, alínea e) dos Estatutos do “Território, IT - Associação”), terá que se entender que o pagamento feito pela EMEL ao “Território, IT - Associação”, seria por esta afeto à AIMOB, uma vez que, nos termos do artigo 4.º, n.º 7, alínea b) dos Estatutos do “Território, IT - Associação”, «cada Agência tem um Director, único responsável pela autorização e gestão das respectivas receitas e despesas».
23. A existência de um «centro de resultados autónomo em termos contabilísticos» e de um diretor «responsável pela autorização e gestão das respetivas receitas e despesas», permite concluir que as receitas canalizadas para o “Território, IT - Associação” pelos participantes nas agências, *in casu*, na AIMOB, seriam consignadas aos fins desta “agência independente”, pelo que, não estando em causa uma entidade com natureza associativa e prevalecendo a substância sobre a forma, o pagamento o titulado pela fatura n.º FT FC 14/000033, emitida em 31/10/2014 pela “Território, IT - Associação”, não corresponde ao pagamento de uma quota associativa, mas a um mero donativo ou subvenção, tendo em vista apoiar as atividades da AIMOB.

IV) Quanto à alegada violação da alínea b) do n.º 1 do artigo 38.º do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais (RJAEL)

24. Nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 38.º do RJAEL «as empresas locais não podem criar ou participar em associações, fundações ou cooperativas, excetuando-se as associações que prossigam fins não lucrativos de representação dos agentes do setor de



6



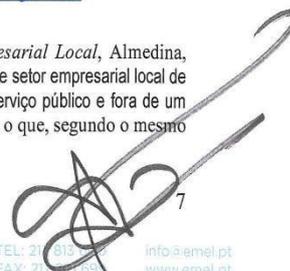


atividade económica em que atua a empresa local». A sanção para a violação desta disposição legal é a *mulidade* (artigo 38.º, n.º 2 do RJAEL).

25. A compreensão desta norma e da sanção associada à sua violação obriga a que se tenham em conta os compromissos assumidos pelo Estado Português no âmbito *Programa de Assistência Económica e Financeira* (PAEF),³ bem como as conclusões e as recomendações constantes do *Livro Branco do Setor Empresarial Local*, em particular a que apontava para «a eventual proibição de aquisição, pelas empresas do SEL, de participações em entidades terceiras, evitando assim o fenómeno de um “SEL indirecto” ou em segunda linha» (cf. Livro Branco do Setor Empresarial Local, Novembro 2011, p. 34).
26. Com efeito, o artigo 38.º do RJAEL veio proibir tanto a constituição de sociedades comerciais pelas empresas locais, como a aquisição de quaisquer participações em sociedades comerciais por parte de empresas locais, vedando, para o futuro, a existência de setores empresariais locais indirectos ou de segunda linha – a regularização das situações do passado foi disciplinada pela disposição transitória do artigo 68.º, n.ºs 3 e 4 do RJAEL.
27. Do mesmo passo e tendo em vista evitar formas indirectas de criação de entidades terceiras que pudessem equivaler a “setores empresariais locais de segunda linha”, o legislador proibiu as empresas locais de criar ou participar em associações, fundações ou cooperativas, excetuando, no entanto, «as associações que prossigam fins não lucrativos de representação dos agentes do setor de atividade económica em que atua a empresa local» (artigo 38.º, n.º 1, alínea b), 2.ª parte do RJAEL).
28. Ora, ao interpretar o artigo 38.º, n.º 1, alínea b), 1.ª parte do RJAEL, não pode deixar de se ter em conta o elemento teleológico, ou seja, a finalidade que se pretendeu atingir através da proibição, para poder avaliar se essa finalidade está presente no caso concreto apreciado pela auditoria, relativo à participação da EMEL na AIMOB.⁴

³ Composto pelas (i) cartas de intenções dirigidas à União Europeia (UE) e ao Fundo Monetário Internacional (FMI) em 13 e 17 de maio de 2011, respetivamente, pelo Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica (MECPE) (iii) pelo Memorando de Políticas Económicas e Financeiras (MPEF) e (iv) pelo Memorando de Entendimento Técnico (MET). O PAEF foi objeto de sucessivas revisões até à 12.ª e última avaliação, tendo sido concluído em 17 de Maio de 2014 (cf. em <http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc19/os-temas/memorandos/memorandos.aspx>).

⁴ Como nota PEDRO GONÇALVES (*Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local*, Almedina, 2012, p. 201) «o objetivo reside em afastar o risco de desenvolvimento de uma espécie de setor empresarial local de segunda linha, paralelo, com objetivos mais especulativos, menos vocacionado para o serviço público e fora de um controlo direto e imediato e até do conhecimento das entidades públicas participantes (...)» o que, segundo o mesmo



7



29. Como já se viu, prevalecendo a substância sobre a forma, ao tomar a decisão de aderir à AIMOB, o Conselho de Administração da EMEL não participou em qualquer associação, uma vez que está em causa um mero fórum de discussão de assuntos relacionados com a mobilidade.
30. Por outro lado, apesar da exceção constante da 2.ª parte da alínea b) do artigo 38.º se referir a «associações que prossigam fins não lucrativos de representação dos agentes do setor de atividade económica em que atua a empresa local», a mesma não pode deixar de ser objeto de *interpretação extensiva*, compreendendo outras situações em que apenas está em causa a participação em associações sem fins lucrativos, como é o caso do “Território, IT - Associação”.⁵
31. Outra interpretação equivale a tornar inconstitucional o artigo 38.º, n.º 1, alínea b), do RJAEL por constituir uma *restrição desproporcional e não fundamentada ao direito fundamental de associação*: não se compreenderia que o legislador proibisse a EMEL de participar numa associação sem fins lucrativos que prossegue finalidades ligadas à prossecução do respetivo objeto social.
32. Numa outra perspetiva, considerar inadmissível a participação de empresas locais em associações sem fins lucrativos que prosseguem finalidades ligadas à prossecução do respetivo objeto social, pode envolver tanto uma violação do *princípio constitucional da igualdade* como uma violação da *garantia constitucional da autonomia local* uma vez que esta restrição não se aplica às empresas do setor empresarial do Estado.
33. Assim, julga-se que a interpretação seguida no Relato não é consistente com uma interpretação extensiva do artigo 38.º, n.º 1, alínea b), 2.ª parte do RJAEL, do mesmo modo que corresponde a uma interpretação daquela norma incompatível com a garantia constitucional da liberdade de associação, com o princípio constitucional da igualdade e com a garantia constitucional da autonomia local.

Autor, não impede «o desenvolvimento de relações de cooperação e de colaboração de configuração muito variada (...) entre as empresas locais e terceiras entidades de todo o tipo».

⁵ Nos termos do artigo 11.º do Código Civil «as normas excecionais não comportam aplicação analógica, mas admitem interpretação extensiva».



8



Lisboa, 12 de janeiro de 2017

Exmo. Senhor
Conselheiro José Tavares
M. D. Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Processo n.º 20/2015 – AUDIT – DA III.1

Assunto: Auditoria ao “Território, IT - Instituto do Território, Rede Portuguesa para o Desenvolvimento do Território, Associação,” sobre o financiamento público e os contratos celebrados com o Estado – Relato – Exercício do Contraditório Pessoal

António Júlio Alves de Almeida, presidente do Conselho de Administração da EMEL no período em que se enquadra a decisão objecto do processo citado em epígrafe, tendo sido notificado(a) para se pronunciar sobre as matérias constantes do relato de auditoria à margem referenciado, vem exercer o *contraditório pessoal*, declarando aderir integralmente ao contraditório institucional apresentado pela EMEL, de que tomou conhecimento e com o qual concorda, acrescentando ainda que pautou sempre a sua actuação com base nas informações elaboradas pelos serviços da empresa, não tendo razões para duvidar dos respetivos pressupostos ou para contrariar o entendimento delas resultante.

Além disso e como decorre do contraditório institucional, a EMEL não teve qualquer intenção de aderir ao “Território, IT - Associação” e, se o fez, foi para assegurar a respetiva participação na AIMOB.

Com efeito, o Conselho de Administração em funções à data em que foi tomada a deliberação de adesão à AIMOB – Agência Independente da Mobilidade (cf. extrato da ata n.º 15/2013, relativa à reunião do Conselho de Administração de 11 de julho de 2013 constante do processo de auditoria) não foi confrontado com a questão da adesão ao “Território, IT - Associação” *de per se* e, se a EMEL aderiu a esta associação, apenas o fez a título instrumental, com o objetivo de assegurar a sua participação na AIMOB.

Tanto quanto é do conhecimento do signatário, a participação na AIMOB tem sido assegurada pelo representante da EMEL, Dr. Óscar Rodrigues e demais técnicos da empresa, os quais nunca tiveram qualquer intervenção institucional ao nível da Associação, nunca tendo participado em qualquer reunião da Assembleia Geral do “Território, IT - Associação”.

O Dr. Óscar Rodrigues e demais técnicos da empresa participaram sim em reuniões onde foram discutidos assuntos ligados à mobilidade, conforme se pode comprovar pelos documentos juntos com o contraditório institucional, pelo que nunca esteve em causa qualquer participação real e efetiva da EMEL, enquanto associado efetivo institucional do “Território, IT - Associação”; nem o Conselho de Administração em que o signatário

AM



1

participou e a que presidiu foi alguma vez confrontado com a necessidade dessa participação ou sequer emitiu indicações ou orientações destinadas ao Dr. Óscar Rodrigues para exercer nos órgãos da associação os direitos da EMEL, enquanto associado efetivo institucional.

A EMEL apenas pretendeu participar num fórum de discussão de assuntos relacionados com a mobilidade e foi apenas por essa razão que subscreveu a adesão à AIMOB.

No que diz respeito à eventual infração financeira e sem embargo da demonstração quanto à inexistência de imputação objetiva, nos termos que constam do contraditório institucional, para onde se remete, o signatário limitou-se a atuar com base nas informações que foram levadas ao seu conhecimento, mormente a informação n.º 25/DM-NPC/2013, de 27 de junho de 2013 e documentos anexos, não tendo alguma vez sido confrontado com qualquer impedimento ou obstáculo legal à deliberação de adesão à AIMOB, pelo que não lhe pode ser imputada qualquer violação dessas normas na forma dolosa.

Assim sendo, encontram-se reunidas as condições para a relevação da respetiva responsabilidade nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

Na verdade, a entender-se que o signatário, apesar de ter atuado sempre na convicção de que a EMEL podia participar na AIMOB, violou algum dever de cuidado, encontra-se preenchido o pressuposto da alínea a) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, pois a eventual infração apenas lhe poderá ser imputada a título de negligência.

Em segundo lugar, nunca houve uma recomendação do Tribunal de Contas dirigida à EMEL nesta matéria e o único caso conhecido na jurisprudência do Tribunal de Contas sobre a constituição de associações (embora envolvendo o Município e não uma empresa local) data de 17 de maio e de 25 de outubro de 2016 (acórdão n.º 6/2016 de 17 de maio, da 1.ª secção em subsecção e acórdão n.º 17/2016, de 25 de outubro do plenário da 1.ª secção), pelo que também se verifica o pressuposto da alínea b) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

Em terceiro lugar, é a primeira vez que o Tribunal de Contas censura o signatário pela prática de uma eventual infração financeira.

Por conseguinte encontra-se também preenchido o pressuposto da alínea c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

Nestes termos, deverá considerar-se que não se encontram preenchidos os elementos objetivos e subjetivos da alegada infração financeira prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea b) da LOPTC e, quando assim não se entenda, deverá ser relevada a responsabilidade financeira do signatário(a) por se encontrarem preenchidos os pressupostos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

Grãcia, 13 de Janeiro de 2017
António J. M. S. Almeida



Exmo. Senhor
Conselheiro José Tavares
M. D. Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Processo n.º 20/2015 – AUDIT – DA III.1

Assunto: Auditoria ao “Território, IT - Instituto do Território, Rede Portuguesa para o Desenvolvimento do Território, Associação,” sobre o financiamento público e os contratos celebrados com o Estado – Relato – Exercício do Contraditório Pessoal

Vanda Cristina Lopes Nunes, Vogal do Conselho de Administração da EMEL no período de Abril de 2012 a Fevereiro 2014, tendo sido notificada para se pronunciar sobre as matérias constantes do Relato de Auditoria à margem referenciado, vem exercer o *Contraditório Pessoal*, o que faz nos termos seguintes:

- No exercício das funções de Vogal do Conselho de Administração da EMEL, pautou sempre a sua apreciação e votação dos assuntos levados à decisão do Conselho, tendo por base as Informações elaboradas pelos Serviços da empresa, que instruíam as propostas objecto de decisão em Conselho de Administração, confiando nos respetivos pressupostos e no entendimento delas resultante.

- Come se menciona no Contraditório apresentado pela EMEL, a proposta apresentada em Conselho de Administração focava os benefícios que a EMEL teria em participar na AIMOB, não revelando, no que em face disso foi decidido, intenção de integrar a “Território, IT - Associação”, cuja existência, objecto e natureza jurídica não foi trazida a apreciação pela Proposta apresentada em Conselho.

- Com efeito, ao Conselho de Administração em funções à data em que foi tomada a deliberação que permitiria a participação na AIMOB – Agência Independente da Mobilidade (cf. extrato da ata n.º 15/2013, relativa à reunião do Conselho de Administração de 11 de julho de 2013 constante do processo de auditoria) foi apenas apresentada a proposta de participar na AIMOB.

- Foi apenas esse o objecto de apreciação e decisão da Signatária fundamentada nos benefícios que a EMEL teria com a participação na AIMOB - benefícios esses descritos na respectiva Proposta apresentada nesse mesmo dia pelo Presidente do Conselho de Administração - não estando por isso, na convicção da Signatária, o Conselho a equacionar nessa decisão a relação com a “Território, IT - Associação” mas sim na convicção de que estaria a decidir a participação da EMEL na AIMOB.



- De relevar e dizer ainda que tanto a Signatária, como o Colega Carlos Marques da Costa, cessaram funções cerca de seis meses depois da presente deliberação, nunca tendo participado em qualquer reunião promovida pela referida Associação.

- E enquanto exerceu funções nunca a Signatária teve conhecimento da participação de alguém - em representação da EMEL - na referida IT Associação - o que correspondia ao que sempre entendeu como objectivo: a participação num fórum de discussão e networking de assuntos relacionados com a Mobilidade – sendo essa a única matriz da decisão do Conselho de Administração nos termos constantes da Proposta que a integra e que se traduz na participação na AIMOB.

- Relativamente ao pagamento de quotas que vem invocado no Relato, como decorre do que se expõe, desconhece a Signatária a existência de tal obrigação, tratando – se assim de actos que não cabem no período da Sua Gestão, não podendo por isso ser – lhe imputada qualquer responsabilidade, uma vez que é totalmente alheia à sua prática.

- Não pode por isso a Signatária fazer quaisquer comentários ou observações sobre o invocado pagamento, e a esse propósito, por já não exercer funções na EMEL.

Ao dispor para prestar todos os esclarecimentos que se entendam necessários, eis o que se oferece dizer à Signatária.

Lisboa, 20 de Janeiro 2017





Lisboa, 12 de janeiro de 2017

Exmo. Senhor
Conselheiro José Tavares
M. D. Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Processo n.º 20/2015 – AUDIT – DA III.1

Assunto: Auditoria ao “Território, IT - Instituto do Território, Rede Portuguesa para o Desenvolvimento do Território, Associação,” sobre o financiamento público e os contratos celebrados com o Estado – Relato – Exercício do Contraditório Pessoal

Carlos Manuel Lopes Marques da Costa, Vogal não executivo, do Conselho de Administração da EMEL no período de Julho de 2012 a Fevereiro de 2014, tendo sido notificado(a) para se pronunciar sobre as matérias constantes do relato de auditoria à margem referenciado, vem exercer o *contraditório pessoal*, declarando aderir integralmente ao contraditório institucional apresentado pela EMEL, de que tomou conhecimento e com o qual concorda, acrescentando ainda que pautou sempre a sua atuação com base nas informações elaboradas pelos serviços da empresa, não tendo razões para duvidar dos respetivos pressupostos ou para contrariar o entendimento delas resultante.

Além disso e como decorre do contraditório institucional, a EMEL não teve qualquer intenção de aderir ao “Território, IT - Associação” e, se o fez, foi para assegurar a respetiva participação na AIMOB.

Com efeito, o Conselho de Administração em funções à data em que foi tomada a deliberação de adesão à AIMOB – Agência Independente da Mobilidade (cf. extrato da ata n.º 15/2013, relativa à reunião do Conselho de Administração de 11 de julho de 2013 constante do processo de auditoria) não foi confrontado com a questão da adesão ao “Território, IT - Associação” *de per se* e, se a EMEL aderiu a esta associação, apenas o fez a título instrumental, com o objetivo de assegurar a sua participação na AIMOB.

Tanto quanto é do conhecimento do signatário, a participação na AIMOB tem sido assegurada pelo representante da EMEL, Dr. Óscar Rodrigues e demais técnicos da empresa, os quais nunca tiveram qualquer intervenção institucional ao nível da Associação, nunca tendo participado em qualquer reunião da Assembleia Geral do “Território, IT - Associação”.

O Dr. Óscar Rodrigues e demais técnicos da empresa participaram sim em reuniões onde foram discutidos assuntos ligados à mobilidade, conforme se pode comprovar pelos documentos juntos com o contraditório institucional, pelo que nunca esteve em causa qualquer participação real e efetiva da EMEL, enquanto associado efetivo institucional do “Território, IT - Associação”; nem o Conselho de Administração

em que o signatário participou foi alguma vez confrontado com a necessidade dessa participação ou sequer emitiu indicações ou orientações destinadas ao Dr. Óscar Rodrigues para exercer nos órgãos da associação os direitos da EMEL, enquanto associado efetivo institucional.

A EMEL apenas pretendeu participar num fórum de discussão de assuntos relacionados com a mobilidade e foi apenas por essa razão que subscreveu a adesão à AIMOB.

No que diz respeito à eventual infração financeira e sem embargo da demonstração quanto à inexistência de imputação objetiva, nos termos que constam do contraditório institucional, para onde se remete, o signatário limitou-se a atuar com base nas informações que foram levadas ao seu conhecimento, mormente a informação n.º 25/DM-NPC/2013, de 27 de junho de 2013 e documentos anexos, não tendo alguma vez sido confrontado com qualquer impedimento ou obstáculo legal à deliberação de adesão à AIMOB, pelo que não lhe pode ser imputada qualquer violação dessas normas na forma dolosa.

Assim sendo, encontram-se reunidas as condições para a relevação da respetiva responsabilidade nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

Na verdade, a entender-se que o signatário, apesar de ter atuado sempre na convicção de que a EMEL podia participar na AIMOB, violou algum dever de cuidado, encontra-se preenchido o pressuposto da alínea a) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, pois a eventual infração apenas lhe poderá ser imputada a título de negligência.

Em segundo lugar, nunca houve uma recomendação do Tribunal de Contas dirigida à EMEL nesta matéria e o único caso conhecido na jurisprudência do Tribunal de Contas sobre a constituição de associações (embora envolvendo o Município e não uma empresa local) data de 17 de maio e de 25 de outubro de 2016 (acórdão n.º 6/2016 de 17 de maio, da 1.ª secção em subsecção e acórdão n.º 17/2016, de 25 de outubro do plenário da 1.ª secção), pelo que também se verifica o pressuposto da alínea b) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

Em terceiro lugar, é a primeira vez que o Tribunal de Contas censura o signatário(a) pela prática de uma eventual infração financeira.

Por conseguinte encontra-se também preenchido o pressuposto da alínea c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

Nestes termos, deverá considerar-se que não se encontram preenchidos os elementos objetivos e subjetivos da alegada infração financeira prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea b) da LOPTC e, quando assim não se entenda, deverá ser relevada a responsabilidade financeira do signatário(a) por se encontrarem preenchidos os pressupostos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.


16.12.17



Lisboa, 12 de janeiro de 2017



Exmo. Senhor
Conselheiro José Tavares
M. D. Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Processo n.º 20/2015 – AUDIT – DA III.1

Assunto: Auditoria ao “Território, IT - Instituto do Território, Rede Portuguesa para o Desenvolvimento do Território, Associação,” sobre o financiamento público e os contratos celebrados com o Estado – Relato – Exercício do Contraditório Pessoal

João Paulo Salazar Dias, Vogal do Conselho de Administração da EMEL desde Fevereiro de 2014 até à presente data, tendo sido notificado(a) para se pronunciar sobre as matérias constantes do relato de auditoria à margem referenciado, vem exercer o *contraditório pessoal*, declarando aderir integralmente ao contraditório institucional apresentado pela EMEL, de que tomou conhecimento e com o qual concorda, acrescentando ainda que pautou a sua atuação na com base na convicção de que as anteriores deliberações do Conselho de Administração, relativas à adesão da EMEL à AIMOB, se encontravam plenamente fundamentadas, respeitando as disposições legais aplicáveis, não tendo razões para duvidar dos respetivos pressupostos ou para contrariar o entendimento delas resultante.

Além disso e como decorre do contraditório institucional, a EMEL não teve qualquer intenção de aderir ao “Território, IT - Associação” e, se o fez, foi para assegurar a respetiva participação na AIMOB.

Com efeito, o Conselho de Administração em funções à data em que foi tomada a deliberação de adesão à AIMOB – Agência Independente da Mobilidade (cf. extrato da ata n.º 15/2013, relativa à reunião do Conselho de Administração de 11 de julho de 2013 constante do processo de auditoria) não foi confrontado com a questão da adesão ao “Território, IT - Associação” *de per se* e, se a EMEL aderiu a esta associação, apenas o fez a título instrumental, com o objetivo de assegurar a sua participação na AIMOB.

Tanto quanto é do conhecimento do signatário, a participação na AIMOB tem sido assegurada pelo representante da EMEL, Dr. Óscar Rodrigues e demais técnicos da empresa, os quais nunca tiveram qualquer intervenção institucional ao nível da





Associação, nunca tendo participado em qualquer reunião da Assembleia Geral do “Território, IT - Associação”.

O Dr. Óscar Rodrigues e demais técnicos da empresa participaram sim em reuniões onde foram discutidos assuntos ligados à mobilidade, conforme se pode comprovar pelos documentos juntos com o contraditório institucional, pelo que nunca esteve em causa qualquer participação real e efetiva da EMEL, enquanto associado efetivo institucional do “Território, IT - Associação”; nem o Conselho de Administração em que o signatário participa foi alguma vez confrontado com a necessidade dessa participação ou sequer emitiu indicações ou orientações destinadas ao Dr. Óscar Rodrigues para exercer nos órgãos da associação os direitos da EMEL, enquanto associado efetivo institucional.

A EMEL apenas pretendeu participar num fórum de discussão de assuntos relacionados com a mobilidade e foi apenas por essa razão que subscreveu a adesão à AIMOB.

No que diz respeito à eventual infração financeira e sem embargo da demonstração quanto à inexistência de imputação objetiva, nos termos que constam do contraditório institucional, para onde se remete, o signatário limitou-se, em conjunto com os demais membros do Conselho de Administração, a *dar cumprimento e sequência a deliberações anteriores, tomadas numa altura em que não se encontrava em funções.*

Mais concretamente e no que diz respeito ao pagamento da fatura n.º FT FC 14/000033, no valor de € 1.508,00, importa esclarecer que, nos termos dos procedimentos de autorização e pagamento de despesas adotados pela EMEL, após aprovação pelo Conselho de Administração (conforme deliberação constante da ata n.º 15/2013, a que já se fez referência), o processamento e pagamento de faturas é autorizado e conferido pela(s) respetivas área(s) ou pelos Serviços Centrais, sem necessidade de mais autorizações do Conselho de Administração, uma vez que o compromisso foi assumido em 11 de julho de 2013, com a deliberação relativa à adesão da EMEL à AIMOB.

Esclareça-se ainda que a autorização da transferência bancária (ofício 477/DFA/T/2015, de 3 julho de 2015, anexo ao ofício n.º 65514/SJ-BPM/2016, enviado pela EMEL em 8 de novembro de 2016, ao Dr. António Marques Rosário, Auditor Chefe do DA III.1), contém as assinaturas de dois membros do Conselho de Administração apenas e na estrita medida em estas são necessárias para proceder à movimentação da conta bancária (são estas assinaturas que obrigam a EMEL e constam dos registos bancários).

Nesta conformidade, o processamento e pagamento da fatura n.º FT FC 14/000033, no valor de € 1.508,00, foi efetuado pelos serviços com base em compromissos anteriores, não tendo alguma vez o signatário sido alertado para qualquer ilegalidade relacionada com a deliberação de adesão à AIMOB, pelo que nunca poderia ter impedido o pagamento da referida fatura.





Assim sendo, não lhe pode ser imputada qualquer violação das normas constantes do artigo 38.º, n.º 1, alínea b), 2.ª parte e n.º 2 do RJAEL, na forma dolosa ou na forma negligente.

Quando assim não se entenda, o que se só se configura a título meramente hipotético, terá sempre que ser relevada a responsabilidade do signatário nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, uma vez que se encontram preenchidos os respetivos pressupostos.

Na verdade, a entender-se que o signatário violou algum dever de cuidado, encontra-se preenchido o pressuposto da alínea a) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, pois a eventual infração apenas lhe poderá ser imputada a título de negligência.

Em segundo lugar, nunca houve uma recomendação do Tribunal de Contas dirigida à EMEL nesta matéria e o único caso conhecido na jurisprudência do Tribunal de Contas sobre a constituição de associações (embora envolvendo o Município e não uma empresa local) data de 17 de maio e de 25 de outubro de 2016 (acórdão n.º 6/2016 de 17 de maio, da 1.ª secção em subsecção e acórdão n.º 17/2016, de 25 de outubro do plenário da 1.ª secção), pelo que também se verifica o pressuposto da alínea b) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

Em terceiro lugar, é a primeira vez que o Tribunal de Contas censura o signatário(a) pela prática de uma eventual infração financeira.

Por conseguinte encontra-se também preenchido o pressuposto da alínea c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

Nestes termos, deverá considerar-se que não se encontram preenchidos os elementos objetivos e subjetivos da alegada infração financeira prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea b) da LOPTC e, quando assim não se entenda, deverá ser relevada a responsabilidade financeira do signatário(a) por se encontrarem preenchidos os pressupostos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.





Lisboa, 12 de janeiro de 2017

Exmo. Senhor
Conselheiro José Tavares
M. D. Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Processo n.º 20/2015 – AUDIT – DA III.1

Assunto: Auditoria ao “Território, IT - Instituto do Território, Rede Portuguesa para o Desenvolvimento do Território, Associação,” sobre o financiamento público e os contratos celebrados com o Estado – Relato – Exercício do Contraditório Pessoal

Luís Natal Marques, Presidente do Conselho de Administração da EMEL desde Março de 2015 até à presente data, tendo sido notificado(a) para se pronunciar sobre as matérias constantes do relato de auditoria à margem referenciado, vem exercer o *contraditório pessoal*, declarando aderir integralmente ao contraditório institucional apresentado pela EMEL, de que tomou conhecimento e com o qual concorda, acrescentando ainda que pautou a sua atuação na com base na convicção de que as anteriores deliberações do Conselho de Administração, relativas à adesão da EMEL à AIMOB, se encontravam plenamente fundamentadas, respeitando as disposições legais aplicáveis, não tendo razões para duvidar dos respetivos pressupostos ou para contrariar o entendimento delas resultante.

Além disso e como decorre do contraditório institucional, a EMEL não teve qualquer intenção de aderir ao “Território, IT - Associação” e, se o fez, foi para assegurar a respetiva participação na AIMOB.

Com efeito, o Conselho de Administração em funções à data em que foi tomada a deliberação de adesão à AIMOB – Agência Independente da Mobilidade (cf. extrato da ata n.º 15/2013, relativa à reunião do Conselho de Administração de 11 de julho de 2013 constante do processo de auditoria) não foi confrontado com a questão da adesão ao “Território, IT - Associação” *de per se* e, se a EMEL aderiu a esta associação, apenas o fez a título instrumental, com o objetivo de assegurar a sua participação na AIMOB.

Tanto quanto é do conhecimento do signatário, a participação na AIMOB tem sido assegurada pelo representante da EMEL, Dr. Óscar Rodrigues e demais técnicos da





empresa, os quais nunca tiveram qualquer intervenção institucional ao nível da Associação, nunca tendo participado em qualquer reunião da Assembleia Geral do “Território, IT - Associação”.

O Dr. Óscar Rodrigues e demais técnicos da empresa participaram sim em reuniões onde foram discutidos assuntos ligados à mobilidade, conforme se pode comprovar pelos documentos juntos com o contraditório institucional, pelo que nunca esteve em causa qualquer participação real e efetiva da EMEL, enquanto associado efetivo institucional do “Território, IT - Associação”; nem o Conselho de Administração em que o signatário participa foi alguma vez confrontado com a necessidade dessa participação ou sequer emitiu indicações ou orientações destinadas ao Dr. Óscar Rodrigues para exercer nos órgãos da associação os direitos da EMEL, enquanto associado efetivo institucional.

A EMEL apenas pretendeu participar num fórum de discussão de assuntos relacionados com a mobilidade e foi apenas por essa razão que subscreveu a adesão à AIMOB.

No que diz respeito à eventual infração financeira e sem embargo da demonstração quanto à inexistência de imputação objetiva, nos termos que constam do contraditório institucional, para onde se remete, o signatário limitou-se, em conjunto com os demais membros do Conselho de Administração, a *dar cumprimento e sequência a deliberações anteriores, tomadas numa altura em que não se encontrava em funções.*

Mais concretamente e no que diz respeito ao pagamento da fatura n.º FT FC 14/000033, no valor de € 1.508,00, importa esclarecer que, nos termos dos procedimentos de autorização e pagamento de despesas adotados pela EMEL, após aprovação pelo Conselho de Administração (conforme deliberação constante da ata n.º 15/2013, a que já se fez referência), o processamento e pagamento de faturas é autorizado e conferido pela(s) respetivas área(s) ou pelos Serviços Centrais, sem necessidade de mais autorizações do Conselho de Administração, uma vez que o compromisso foi assumido em 11 de julho de 2013, com a deliberação relativa à adesão da EMEL à AIMOB.

Esclareça-se ainda que a autorização da transferência bancária (ofício 477/DFA/T/2015, de 3 julho de 2015, anexo ao ofício n.º 65514/SJ-BPM/2016, enviado pela EMEL em 8 de novembro de 2016, ao Dr. António Marques Rosário, Auditor Chefe do DA III.1), contém as assinaturas de dois membros do Conselho de Administração apenas e na estrita medida em estas são necessárias para proceder à movimentação da conta bancária (são estas assinaturas que obrigam a EMEL e constam dos registos bancários).

Nesta conformidade, o processamento e pagamento da fatura n.º FT FC 14/000033, no valor de € 1.508,00, foi efetuado pelos serviços com base em





compromissos anteriores, não tendo alguma vez o signatário sido alertado para qualquer ilegalidade relacionada com a deliberação de adesão à AIMOB, pelo que nunca poderia ter impedido o pagamento da referida fatura.

Assim sendo, não lhe pode ser imputada qualquer violação das normas constantes do artigo 38.º, n.º 1, alínea b), 2.ª parte e n.º 2 do RJAE, na forma dolosa ou na forma negligente.

Quando assim não se entenda, o que se só se configura a título meramente hipotético, terá sempre que ser relevada a responsabilidade do signatário nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, uma vez que se encontram preenchidos os respetivos pressupostos.

Na verdade, a entender-se que o signatário violou algum dever de cuidado, encontra-se preenchido o pressuposto da alínea a) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, pois a eventual infração apenas lhe poderá ser imputada a título de negligência.

Em segundo lugar, nunca houve uma recomendação do Tribunal de Contas dirigida à EMEL nesta matéria e o único caso conhecido na jurisprudência do Tribunal de Contas sobre a constituição de associações (embora envolvendo o Município e não uma empresa local) data de 17 de maio e de 25 de outubro de 2016 (acórdão n.º 6/2016 de 17 de maio, da 1.ª secção em subsecção e acórdão n.º 17/2016, de 25 de outubro do plenário da 1.ª secção), pelo que também se verifica o pressuposto da alínea b) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

Em terceiro lugar, é a primeira vez que o Tribunal de Contas censura o signatário(a) pela prática de uma eventual infração financeira.

Por conseguinte encontra-se também preenchido o pressuposto da alínea c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

Nestes termos, deverá considerar-se que não se encontram preenchidos os elementos objetivos e subjetivos da alegada infração financeira prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea b) da LOPTC e, quando assim não se entenda, deverá ser relevada a responsabilidade financeira do signatário(a) por se encontrarem preenchidos os pressupostos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.





Lisboa, 12 de janeiro de 2017

Exmo. Senhor
Conselheiro José Tavares
M. D. Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Processo n.º 20/2015 – AUDIT – DA III.1

Assunto: Auditoria ao “Território, IT - Instituto do Território, Rede Portuguesa para o Desenvolvimento do Território, Associação,” sobre o financiamento público e os contratos celebrados com o Estado – Relato – Exercício do Contraditório Pessoal

Jorge Alves de Oliveira, Vogal não executivo do Conselho de Administração da EMEL desde Maio de 2015 até à presente data, tendo sido notificado(a) para se pronunciar sobre as matérias constantes do relato de auditoria à margem referenciado, vem exercer o *contraditório pessoal*, declarando aderir integralmente ao contraditório institucional apresentado pela EMEL, de que tomou conhecimento e com o qual concorda, acrescentando ainda que pautou a sua atuação na com base na convicção de que as anteriores deliberações do Conselho de Administração, relativas à adesão da EMEL à AIMOB, se encontravam plenamente fundamentadas, respeitando as disposições legais aplicáveis, não tendo razões para duvidar dos respetivos pressupostos ou para contrariar o entendimento delas resultante.

Além disso e como decorre do contraditório institucional, a EMEL não teve qualquer intenção de aderir ao “Território, IT - Associação” e, se o fez, foi para assegurar a respetiva participação na AIMOB.

Com efeito, o Conselho de Administração em funções à data em que foi tomada a deliberação de adesão à AIMOB – Agência Independente da Mobilidade (cf. extrato da ata n.º 15/2013, relativa à reunião do Conselho de Administração de 11 de julho de 2013 constante do processo de auditoria) não foi confrontado com a questão da adesão ao “Território, IT - Associação” *de per se* e, se a EMEL aderiu a esta associação, apenas o fez a título instrumental, com o objetivo de assegurar a sua participação na AIMOB.

Tanto quanto é do conhecimento do signatário, a participação na AIMOB tem sido assegurada pelo representante da EMEL, Dr. Óscar Rodrigues e demais técnicos da empresa, os quais nunca tiveram qualquer intervenção institucional ao nível da





Associação, nunca tendo participado em qualquer reunião da Assembleia Geral do “Território, IT - Associação”.

O Dr. Óscar Rodrigues e demais técnicos da empresa participaram sim em reuniões onde foram discutidos assuntos ligados à mobilidade, conforme se pode comprovar pelos documentos juntos com o contraditório institucional, pelo que nunca esteve em causa qualquer participação real e efetiva da EMEL, enquanto associado efetivo institucional do “Território, IT - Associação”; nem o Conselho de Administração em que o signatário participa foi alguma vez confrontado com a necessidade dessa participação ou sequer emitiu indicações ou orientações destinadas ao Dr. Óscar Rodrigues para exercer nos órgãos da associação os direitos da EMEL, enquanto associado efetivo institucional.

A EMEL apenas pretendeu participar num fórum de discussão de assuntos relacionados com a mobilidade e foi apenas por essa razão que subscreveu a adesão à AIMOB.

No que diz respeito à eventual infração financeira e sem embargo da demonstração quanto à inexistência de imputação objetiva, nos termos que constam do contraditório institucional, para onde se remete, o signatário limitou-se, em conjunto com os demais membros do Conselho de Administração, a *dar cumprimento e sequência a deliberações anteriores, tomadas numa altura em que não se encontrava em funções.*

Mais concretamente e no que diz respeito ao pagamento da fatura n.º FT FC 14/000033, no valor de € 1.508,00, importa esclarecer que, nos termos dos procedimentos de autorização e pagamento de despesas adotados pela EMEL, após aprovação pelo Conselho de Administração (conforme deliberação constante da ata n.º 15/2013, a que já se fez referência), o processamento e pagamento de faturas é autorizado e conferido pela(s) respetivas área(s) ou pelos Serviços Centrais, sem necessidade de mais autorizações do Conselho de Administração, uma vez que o compromisso foi assumido em 11 de julho de 2013, com a deliberação relativa à adesão da EMEL à AIMOB.

Esclareça-se ainda que a autorização da transferência bancária (ofício 477/DFA/T/2015, de 3 julho de 2015, anexo ao ofício n.º 65514/SJ-BPM/2016, enviado pela EMEL em 8 de novembro de 2016, ao Dr. António Marques Rosário, Auditor Chefe do DA III.1), contém as assinaturas de dois membros do Conselho de Administração apenas e na estrita medida em estas são necessárias para proceder à movimentação da conta bancária (são estas assinaturas que obrigam a EMEL e constam dos registos bancários).

Nesta conformidade, o processamento e pagamento da fatura n.º FT FC 14/000033, no valor de € 1.508,00, foi efetuado pelos serviços com base em compromissos anteriores, não tendo alguma vez o signatário sido alertado para qualquer ilegalidade relacionada com a deliberação de adesão à AIMOB, pelo que nunca poderia ter impedido o pagamento da referida fatura.





Assim sendo, não lhe pode ser imputada qualquer violação das normas constantes do artigo 38.º, n.º 1, alínea b), 2.ª parte e n.º 2 do RJAEL, na forma dolosa ou na forma negligente.

Quando assim não se entenda, o que se só se configura a título meramente hipotético, terá sempre que ser relevada a responsabilidade do signatário nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, uma vez que se encontram preenchidos os respetivos pressupostos.

Na verdade, a entender-se que o signatário violou algum dever de cuidado, encontra-se preenchido o pressuposto da alínea a) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, pois a eventual infração apenas lhe poderá ser imputada a título de negligência.

Em segundo lugar, nunca houve uma recomendação do Tribunal de Contas dirigida à EMEL nesta matéria e o único caso conhecido na jurisprudência do Tribunal de Contas sobre a constituição de associações (embora envolvendo o Município e não uma empresa local) data de 17 de maio e de 25 de outubro de 2016 (acórdão n.º 6/2016 de 17 de maio, da 1.ª secção em subsecção e acórdão n.º 17/2016, de 25 de outubro do plenário da 1.ª secção), pelo que também se verifica o pressuposto da alínea b) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

Em terceiro lugar, é a primeira vez que o Tribunal de Contas censura o signatário(a) pela prática de uma eventual infração financeira.

Por conseguinte encontra-se também preenchido o pressuposto da alínea c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

Nestes termos, deverá considerar-se que não se encontram preenchidos os elementos objetivos e subjetivos da alegada infração financeira prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea b) da LOPTC e, quando assim não se entenda, deverá ser relevada a responsabilidade financeira do signatário(a) por se encontrarem preenchidos os pressupostos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.



Registada

TRIBUNAL DE CONTAS

E 1033/2017
2017/1/20



**Ex.mo Senhor Diretor-Geral do
Tribunal de Contas**

**Av.ª Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA**

ASSUNTO: Proc. n.º 20/2015 . Audit DA III-1. V. of.º S/1538/2016, de 2017/1/13.
Auditoria a *Território, IT – Instituto do Território, Rede Portuguesa para o
Desenvolvimento do Território, Associação.*

Ex.mo Senhor Diretor-Geral,

Joaquim Manuel Ramos Cavalheiro, Engenheiro civil, residente na Rua Ruben A
,nº 161 7ºDir.to 4150-640 Porto ,com o NIF 113839227,e C:C: nº02355247 6ZX4,
notificado nos termos e para os efeitos previstos nos artigos 13º e 87º, n.º 3, da Lei n.º
98/97, de 26.08, vem, em sede de contraditório, expor e requerer o seguinte:

Na qualidade de presidente do conselho executivo da extinta AMTP - Autoridade
Metropolitana de Transportes do Porto, fui convidado para a sessão formal de criação
do Instituto do Território, sob patrocínio do governo á data.

Participaram como aderentes, e como será do conhecimento dos Ex mos
Auditores, responsáveis de operadores públicos de transportes e de infraestruturas de
transportes entre muitas outras entidades, inclusive privadas, que aderiram ou vieram
a aderir ao IT-Instituto do Território.

Após um período julgado conveniente, que permitiu avaliar melhor quais os
objetivos e funcionamento do IT , propus ao conselho executivo da AMTP a entrada na
associação dado julgar que poderiam ser positivas, que era essencial para a AMTP e
utentes da área metropolitana do Porto as ligações técnicas e futuros estudos técnicos
que pudessem vir a ser executados ,numa área – os transportes - em que os operadores
públicos apresentavam alarmantes deficits e os utilizadores se queixavam
sistematicamente da falta de resposta adequada

Com efeito, o reduzido quadro de pessoal da AMTP e os meios financeiros
disponíveis para estudos a realizar ou encomendar pela AMTP, eram à data
manifestamente insuficientes e totalmente desfasados dos objetivos e comandos que
emanavam da lei que a criou.

Em consequência, instruída conforme os procedimentos legais, foi submetida ao conselho executivo a proposta preparada pela chefe de divisão dos serviços gerais da ex-AMTP, a jurista dr.ª Olga Gonçalves.

A que nenhum dos membros presentes na reunião do conselho executivo em que a apresentei e propus a adesão ao IT tinha ou tem formação jurídica.

- Da invalidade e ineficácia da deliberação de 7 de maio de 2013

Está unicamente em causa uma invocada desconformidade legal (art.º 22º, n.º 1, al. a), do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28.07) na realização da despesa correspondente ao pagamento, por parte da Autoridade Metropolitana de Transportes do Porto (AMTP), de duas quotas relativas aos anos de 2013 e 2014, respetivamente no valor de €2.500,00 e de €2.513,00, a uma associação privada denominada IT – Instituto do Território, Rede Portuguesa para o Desenvolvimento do Território (IT), e que seriam devidas por força de deliberação do conselho executivo (CE) da AMTP, de 7.05.2013, que determinou a inscrição deste organismo público como associado do supra referido ente privado.

- Do enquadramento jurídico da infração

O extrato do relatório disponibilizado com a notificação enquadra juridicamente a ilegalidade dos pagamentos e a desconformidade legal da despesa no art.º 13º, n.º 1, da Lei-Quadro dos Institutos Públicos (Lei n.º 3/2004).

Semelhante enquadramento supõe que as autoridades metropolitanas de transportes de Lisboa e do Porto, hoje extintas por força da Lei n.º 52/2015, eram institutos públicos, portanto a coberto do regime jurídico da respetiva lei-quadro.

É significativo e não pode deixar de se lhe dar o devido relevo que a Lei n.º 1/2009, de 5 de Janeiro, que estabelecia o regime jurídico das Autoridades Metropolitanas de Transportes, em disposição alguma qualifica a autoridades metropolitanas como instituto público, ao invés da técnica seguida nos demais diplomas legais que criam institutos públicos, aprovam ou alteram os seus estatutos.

Acresce que a referida Lei n.º 1/2009, de 5 de janeiro, não prevê a aplicação, ainda que a título supletivo do regime dos institutos públicos, designadamente da respetiva Lei-Quadro, nem sequer para ela remete quanto a algum aspeto por si regulado ou a eventuais lacunas.

Trata-se efetivamente de escolhas do legislador que claramente mostram a opção firmada pelo Parlamento ao aprovar o regime jurídico das áreas metropolitanas.

Atente-se aliás que as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto eram, nos termos da Lei n.º 46/2008, de 27 de agosto, hoje revogada, “pessoas coletivas de direito público e constituem uma forma específica de associação dos municípios abrangidos pelas unidades territoriais definidas com base nas NUTS III da Grande Lisboa e da Península de Setúbal, e do Grande Porto e de Entre Douro e Vouga, respetivamente.”

. Deste regime específico das áreas metropolitanas, designadamente da alínea n) do artigo 16.º da Lei n.º 1 /2009 resulta que estas entidades, nos termos da decisão que compete ao seu conselho executivo, devem cooperar, no âmbito das suas atribuições, com outras entidades públicas e privadas, nacionais ou estrangeiras, desde que não impliquem delegação ou partilha das suas competências.

Ora, à Autoridade Metropolitana do Porto, “uma entidade organizadora de transportes de âmbito territorial”, deparou-se, em determinado momento, em decorrência da lei, a necessidade de se inserir na rede de entidades, ainda em formação, e por várias ordens de razões que se conjugam todas no sentido da essencialidade da pertença à mesma.

Em primeiro lugar trata-se de um grupo de que fazem parte as principais entidades públicas com missões e atribuições que apresentam do ponto de vista científico, técnico, setorial e administrativo manifesto interesse para o desenvolvimento das atividades da AMTP.

A inserção numa rede de investigação e conhecimento, portanto a “laboração” com outras entidades, que se articulam de forma institucionalizada na conjugação das atividades que desenvolvem para determinados fins, relativos ao território, permite portanto o efetivo estabelecimento de relações em fórum específico, segundo regras pré-determinadas, com as inerentes vantagens para a AMTP no exercício de influência no plano de atividades do próprio Instituto do Território e, bem assim, na consequente partilha e divulgação do conhecimento gerado pelo mesmo Instituto do Território por todos os seus filiados e pelo público em geral.

É que, o Instituto do Território, na qualidade de Rede Portuguesa para o Desenvolvimento do Território associa uma parte relevante do sistema científico e tecnológico português, com outras entidades privadas e públicas, dedica-se às questões do Território; aprofunda e divulga o conhecimento científico sobre o território nacional, estimula e proporciona o trabalho em Rede entre as entidades que dele fazem parte com vista ao desenvolvimento de projetos e soluções de investigação e produção científica e tecnológica que satisfaçam as necessidades do país.

Portanto, a filiação da AMTP no Instituto do Território foi uma forma clara e transparente de a inserir numa rede de entidades que se uniram para o fim específico de criar e partilhar conhecimento especializado nas matérias científicas e técnicas relativas ao setor dos transportes, entendido este numa perspetiva estratégica, holística e integrada, dando assim, por este meio, com suporte institucional, a necessária



execução à lei que instituía as autoridades metropolitanas de transporte, designadamente no que se refere a algumas das suas atribuições em matérias de desenvolvimento e divulgação do transporte urbano, a que se expressamente apelam as diversas alíneas do artigo 8.º da Lei n.º 1/2009, de 5 de janeiro.

O enquadramento da AMTP no Relatório disponibilizado, a classificação que aí lhe é atribuída, todavia, não resulta nem da lei nem dos princípios, nem tem correspondência com a estrutura, composição, funcionamento e atribuições de tais autoridades metropolitanas de transportes.

Conforme dispunha o art.º 2º e 4º da Lei n.º 1/2009, que criou as autoridades de transportes de nível metropolitano e definiu o respetivo regime jurídico, as AMT eram autoridades públicas “com atribuições em matéria de planeamento, organização, operação, financiamento e fiscalização, divulgação e desenvolvimento do transporte público de passageiros”.

Eram pessoas coletivas públicas dotadas de autonomia administrativa e financeira e dispunham de património próprio (cfr. art.º 2º, n.º 1).

Foram criadas por diploma emanado da Assembleia da República, e não por decreto-lei do Governo, como teria de ser se se tratasse de um instituto público.

Estavam sujeitas a um regime especial de supervisão e acompanhamento conjunto, exercido pelo Governo e pelo presidente da junta metropolitana respetiva, que pertence ao setor local autárquico – associação pública de génese legal (cfr. art.º 12º).

O órgão deliberativo tinha uma composição mista e integrava elementos pertencentes à Administração Central e à Administração Local (cfr. art.º 13º, n.º 2).

As suas competências e atribuições evidenciam poderes de tipo regulatório, próprio das entidades administrativas independentes – o poder regulamentar (cfr. art.º 14º, al. e)); poderes de fiscalização do cumprimento das leis e regulamentos (cfr. art.º 16º, al. b)); poderes inspectivos (cfr. art.º 16º, al. c)); poder de instaurar processo de natureza contraordenacional, com a possibilidade de aplicação de coimas e de sanções acessórias (cfr. art.º 16º, al. d)).

Para além da função regulatória e fiscalizadora, as AMT tinham, em relação ao sistema de transportes que se desenvolve e opera nas suas circunscrições territoriais, uma função organizativa e planificadora, visível na redação dada ao art.º 2º, n.º 2, da Lei n.º 1/2009, e depois desenvolvida nos artigos 6º e 7º do mesmo diploma legal.

Nunca as AMT tiveram, nos respetivos acrónimos, a designação de IP, que não decorria da lei nem do estrato regulamentar.

Nunca tiveram estatutos – nem as lei os previa (referimo-nos à Lei n.º 1/2009).

Uma classificação ou tipologia das AMT não pode deixar de ter por horizonte a sua génese, função, objeto, fim, estrutura, organização, atribuições e competências, nos moldes acabados de caracterizar.

As AMT, na nossa perspetiva, pertencem a um tertium genus, de natureza associativa, fundado na lei, entre o Estado e duas entidades intermunicipais (áreas metropolitanas de Lisboa e Porto), elas próprias de tipo associativo (associações públicas de autarquias locais), com função regulatória e planificadora e sem sujeição a específicos poderes de tutela, nomeadamente o poder de superintendência.

Vale isto por dizer que o art.º 13º, n.º 1, da LQIP, que no extrato do relatório se dá por violado e postergado com os pagamentos efetuados na rota aberta pela deliberação de 7 de maio de 2013, não tem aplicação ao caso concreto e que está errado o enquadramento jurídico da infração, tal como vem configurada no referido extrato.

Nenhuma infração existe ou subsiste unicamente por referência a factos. Toda a infração – criminal, contraordenacional ou de outra natureza – se reporta necessariamente a factos selecionados por referência a um corpo de normas que lhe confere as notas da tipicidade, da ilicitude, da culpa, do nexo de causalidade objetiva e da suscetibilidade de imputação a um sujeito jurídico – pessoa singular ou coletiva.

Ora se o enquadramento jurídico do relatório aponta para uma norma legal inaplicável na espécie, sucumbe o elemento normativo da infração. Se porventura este processo prosseguisse – o que não se crê nem espera que venha a suceder – e fosse deduzida uma acusação em bases idênticas à do extrato tirado do relatório que é objeto desta pronúncia, a mesma estaria indubitavelmente ferida de nulidade, por força do art.º 283º, n.º 3, al. b), do Cód. Proc. Penal, aplicável ex vi do art.º 41º do Regime Geral das Contraordenações (Decreto-Lei n.º 433/82).

Por outro lado, qualquer ideia de aplicação analógica do art.º 13º, n.º 1, LQIP ao caso particular das AMT – que manifestamente não têm a natureza de institutos públicos e que portanto escapam ao regime consagrado na lei-quadro – deve ser de pronto afastada por colidir com a proibição de analogia consagrado no art.º 1º, n.º 3, do Código Penal, uma decorrência do princípio da legalidade das leis penais, extensível a todos os processos de natureza sancionatória, com dignidade e proteção constitucional (cfr. artigos 18º, 29º e 32º da Constituição da República).

Repare-se ainda em que a proibição constante do art.º 13º da LQIP não é apesar de tudo absoluta e irrestrita. A criação de entes privados, ou a participação nos pré-existentes, mesmo por parte dos institutos públicos, é consentida desde que conste da lei ou [alternativa] dos estatutos, vise a prossecução dos fins e tenha o aval periódico da tutela. Não corresponde a um valor legal constitutivo, mas a uma remissão para critérios e opções a fazer no nível estatutário.

No caso das AMT, um dos entes que as compunham, as áreas metropolitanas – que possuíam poderes de “supervisão e acompanhamento” do organismo em causa – existia (e existe) a possibilidade, expressamente prevista na lei, de as mesmas se associarem ou participarem em outros entes, públicos ou privados – cfr., nomeadamente, o disposto no art.º 71º, n.º 1, al. j) da Lei n.º 75/2013 (competências dos conselhos metropolitanos). [Já era assim antes desta lei – ao tempo da deliberação de 7 de maio de 2013 – por força do art.º 11º da Lei n.º 10/2003 e da alínea m) do n.º 2 do art.º 53º da Lei n.º 169/99].

No que à possibilidade de o Estado e demais pessoas coletivas públicas constituírem ou participarem em outras pessoas jurídicas públicas ou privadas, o entendimento hoje corrente é o de que as pessoas coletivas públicas, incluindo o Estado, gozam de uma “capacidade jurídica privada total ou geral”, superior, em certa medida, à que a ordem jurídica reconhece às pessoas coletivas privadas, sujeitas ao princípio da especialidade – neste sentido, cfr. PEDRO COSTA GONÇALVES, Exercício de poderes públicos de autoridade por entidades privadas com funções administrativas, Almedina, coleção Teses, 2005, pág. 189. A capacidade jurídica é limitada apenas pelos atos incompatíveis com a própria natureza da personalidade coletiva.

Em vão se procurará encontrar, por isso, uma norma legal que genérica e expressamente atribua ao Estado ou a outros entes públicos o poder de constituir ou participar em entidades privadas. Essa faculdade resulta do recorte jurídico conferido à personalidade e capacidade civil dos entes coletivos, tais como resultam dos artigos 1º, 26º, n.º 1, 266º e 267º da Constituição da República, e bem assim da tutela geral da personalidade (art.º 70º do Código Civil).

Pode também deste modo concluir-se, com larga margem de segurança, que o art.º 13º da LQIP, ao estabelecer uma proibição (recte, restrição) direcionada à criação e participação em entidades de direito privado por institutos públicos, se constitui como norma legal de natureza excecional, o que também exclui a sua aplicação analógica às AMT (art.º 11º do Cód. Civil).

Termos em que deverão os presentes autos ser mandados arquivar.

João Manuel Ramos Coutinho

Registada



Exmo. Senhor Diretor-Geral do

Tribunal de Contas

Av.ª Barbosa du Bocage, 61

1069-045 LISBOA

ASSUNTO: Proc. n.º 20/2015 . Audit DA III-1. V. of.º S/36049/2016, de 23.12.2016. Auditoria a Território, IT – Instituto do Território, Rede Portuguesa para o Desenvolvimento do Território, Associação.

Exmo. Senhor Diretor-Geral,

Américo Henrique Pires da Costa, Professor Aposentado da Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto, Residente na Rua António Carneiro nº 123, 3Dto, 4450-047 Matosinhos, notificado nos termos e para os efeitos previstos nos artigos 13º e 87º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26.08, vem, em sede de contraditório, expor e requerer o seguinte:

– Da invalidade e ineficácia da deliberação de 7 de maio de 2013

1º

Está unicamente em causa uma invocada desconformidade legal (art.º 22º, n.º 1, al. a), do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28.07) na realização da despesa correspondente ao pagamento, por parte da Autoridade Metropolitana de Transportes do Porto (AMTP), de duas quotas relativas aos anos de 2013 e 2014, respetivamente no valor de €2500,00 e de €2513,00, a uma associação privada denominada IT – Instituto do Território, Rede Portuguesa para o Desenvolvimento do Território (IT), e que seriam devidas por força de deliberação do conselho executivo (CE) da AMTP, de 7.05.2013, que determinou a inscrição deste organismo público como associado do supra referido ente privado.

2º

O aqui subscritor, à data da deliberação de 7.05.2013, ocupava o cargo de vogal do CE da AMTP.

3º

Apesar de deter funções de natureza executiva, não teve qualquer participação nas fases preparatória e instrutória do procedimento administrativo que culminou na deliberação de 7 de maio de 2013.

4º

O mesmo se diga relativamente aos atos de execução material da deliberação de 7 de maio, nomeadamente a formalização da inscrição no IT e as autorizações de pagamento, nas quais também não interveio.

1/6

5º

Dado o lapso de tempo decorrido entre a data da deliberação – 7 de maio de 2013 – e a presente data, o subscritor providenciou pela obtenção de cópia da ata da referida deliberação a fim de poder reconstituir, através desse documento autêntico, o *iter* procedimental e bem assim o seu grau de participação na decisão adotada.

6º

A deliberação em causa consta do ponto 5 da ordem de trabalhos – sob a epígrafe “Outros assuntos” – e também da ata, aprovada em minuta. Transcreve-se o seu teor:

“5 ... Foi APROVADA a inscrição da Autoridade Metropolitana de Transportes do Porto, no IT (Instituto do Território) – Rede Portuguesa para o Desenvolvimento do Território, cuja quota anual é de €2.500,00 (dois mil e quinhentos euros), a qual se encontra devidamente cabimentada na rubrica orçamental 06.02.03.AO. Anexa-se à presente ata sob DOC.4 os documentos de suporte à presente deliberação e que aqui se dão por integralmente reproduzidos para todos os efeitos legais”.

7º

Da ata em causa – que constitui formalidade *ad probationem* de tudo quanto se passou na reunião do órgão executivo, incluindo as deliberações por ele adotadas [e que não admite prova em contrário (cfr. art.º 393º, n.º 2, do Cód. Civil) exceto se a própria ata fosse, enquanto documento autêntico, arguida de falsidade (cfr. art.º 372º, n.º 1)] – resulta apenas que “foi aprovada a inscrição da AMTP no IT etc. ...”.

8º

Omite-se em absoluto na mesma ata sobre a forma de votação (se nominal ou secreta) e sobre o resultado da mesma (unanimidade, maioria – simples ou qualificada –, e a identificação nominativa – se tiver sido essa a forma da votação escolhida, ou a supletivamente empregada – de quem votou a favor da deliberação, quem votou contra e quem se absteve) – tudo em violação das disposições imperativas do art.º 27º, mormente do seu n.º 1 *in fine*, do Código do Procedimento Administrativo (CPA) revogado [porém aplicável ao tempo da deliberação].

9º

Tratando-se de órgão colegial, a omissão, na ata, da menção obrigatória à forma e resultado da votação importa a nulidade da deliberação que a mesma ata pretende certificar, por força do princípio da essencialidade da forma (cfr. artigos 122º e 133º, n.º 2, al. f), do CPA revogado).

10º

À invocada nulidade da deliberação acresce o facto de a ata, ou a sua minuta, se encontrar assinada apenas pelo presidente do órgão, Eng.º Joaquim Cavalheiro, e não também pelo secretário, como cumpre em função do que se dispunha no art.º 27º, n.º 2, do CPA. [Isto para além de também nada se dizer quanto à forma e resultado da aprovação da minuta em si mesma].

11º

Esta circunstância acarreta a ineficácia da deliberação – cfr. art.º 27º, n.º 4, do CPA.

12º

A assinatura da ata, ou minuta, é um ato integrativo de eficácia.

13º

Sem a assinatura de ambos – presidente e secretário – a deliberação, ainda que fosse válida, seria ineficaz e inepta para produzir quaisquer efeitos jurídicos.

14º

Como bem refere MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, *in* Código do Procedimento Administrativo Comentado, 2ª edição, pág. 188, Nota XI: “**Da consideração da ata como requisito de eficácia da deliberação, resulta ser ilegal (ou ilícita) qualquer execução jurídica ou material que não tenha nela suporte jurídico**”.

15º

Decorre de todo o exposto que a deliberação de 7 de maio de 2013 do CE da AMTP, sendo um título nulo e ineficaz, não pode ser ato causal dos pagamentos considerados indevidos.

16º

Ora não há quaisquer outros atos, posteriores ao ato nulo, em que o subscritor tenha intervindo, isolada ou conjuntamente com outros titulares do órgão executivo, e cuja autoria e responsabilidade lhe possa ser imputada.

17º

Até porque, apesar de deter funções executivas, efetivamente não os praticou – referimo-nos, nomeadamente, aos atos de preenchimento da ficha de inscrição e aos pagamentos que subsequentemente tiveram lugar, que constituem execução material e jurídica da deliberação de 7 de maio de 2013.

– Do enquadramento jurídico da infração

18º

O extrato do relatório disponibilizado com a notificação enquadra juridicamente a ilegalidade dos pagamentos e a desconformidade legal da despesa no art.º 13º, n.º 1, da Lei-Quadro dos Institutos Públicos (Lei n.º 3/2004).

19º

Semelhante enquadramento supõe que as autoridades metropolitanas de transportes de Lisboa e do Porto, hoje extintas por força da Lei n.º 52/2015, eram institutos públicos, portanto a coberto do regime jurídico da respetiva lei-quadro.

20º

Essa classificação, todavia, não resulta nem da lei nem dos princípios, nem tem correspondência com a estrutura, composição, funcionamento e atribuições de tais autoridades.

21º

Conforme dispunha o art.º 2º e 4º da Lei n.º 1/2009, que criou as autoridades de transportes de nível metropolitano e definiu o respetivo regime jurídico, as AMT eram autoridades públicas “com atribuições em matéria de planeamento, organização, operação, financiamento e fiscalização, divulgação e desenvolvimento do transporte público de passageiros”.

22º

Eram pessoas coletivas públicas dotadas de autonomia administrativa e financeira e dispunham de património próprio (cfr. art.º 2º, n.º 1).

23º

Foram criadas por diploma emanado da Assembleia da República, e não por decreto-lei do Governo, como teria de ser se se tratasse de um instituto público.

24º

Estavam sujeitas a um regime especial de supervisão e acompanhamento conjunto, exercido pelo Governo e pelo presidente da junta metropolitana respetiva, que pertence ao setor local autárquico – associação pública de génese legal (cfr. art.º 12º).

25º

O Conselho Geral e o Conselho Executivo tinham uma composição mista e integravam elementos pertencentes à Administração Central e à Administração Local (cfr. art.º 13º e 15º).

26º

As suas competências e atribuições evidenciam poderes de tipo regulatório, próprio das entidades administrativas independentes – o poder regulamentar (cfr. art.º 14º, al. e)); poderes de fiscalização do cumprimento das leis e regulamentos (cfr. art.º 16º, al. b)); poderes inspectivos (cfr. art.º 16º, al. c)); poder de instaurar processo de natureza contraordenacional, com a possibilidade de aplicação de coimas e de sanções acessórias (cfr. art.º 16º, al. d)).

27º

Para além da função regulatória e fiscalizadora, as AMT tinham, em relação ao sistema de transportes que se desenvolve e opera nas suas circunscrições territoriais, uma função organizativa e planificadora, visível na redação dada ao art.º 2º, n.º 2, da Lei n.º 1/2009, e depois desenvolvida nos artigos 5º, 6º, 9º e 10º do mesmo diploma legal.

28º

Nunca as AMT tiveram, nos respetivos acrónimos, a designação de IP, que não decorria da lei nem do estrato regulamentar.

29º

Nunca tiveram estatutos – nem as lei os previa (referimo-nos à Lei n.º 1/2009).

30º

Uma classificação ou tipologia das AMT não pode deixar de ter por horizonte a sua génese, função, objeto, fim, estrutura, organização, atribuições e competências, nos moldes acabados de caracterizar.

31º

As AMT, na nossa perspetiva, pertencem a um *tertium genus*, de natureza associativa, fundado na lei, entre o Estado e duas entidades intermunicipais (áreas metropolitanas de Lisboa e Porto), elas próprias de tipo associativo (associações públicas de autarquias locais), com função regulatória e planificadora e sem sujeição a específicos poderes de tutela, nomeadamente o poder de superintendência.

32º

Vale isto por dizer que o art.º 13º, n.º 1, da LQIP, que no extrato do relatório se dá por violado e postergado com os pagamentos efetuados na rota aberta pela deliberação de 7 de maio de 2013, não tem aplicação ao caso concreto e que está errado o enquadramento jurídico da infração, tal como vem configurada no referido extrato.

33º

Nenhuma infração existe ou subsiste unicamente por referência a factos. Toda a infração – criminal, contraordenacional ou de outra natureza – se reporta necessariamente a factos selecionados por referência a um corpo de normas que lhe confere as notas da tipicidade, da ilicitude, da culpa, do nexó de causalidade objetiva e da suscetibilidade de imputação a um sujeito jurídico – pessoa singular ou coletiva.

34º

Ora se o enquadramento jurídico do relatório aponta para uma norma legal inaplicável na espécie, sucumbe o elemento normativo da infração. Se porventura este processo prosseguisse – o que não se crê nem espera que venha a suceder – e fosse deduzida uma acusação em bases idênticas à do extrato tirado do relatório que é objeto desta pronúncia, a mesma estaria indubitavelmente ferida de nulidade, por força do art.º 283º, n.º 3, al. b), do Cód. Proc. Penal, aplicável *ex vi* do art.º 41º do Regime Geral das Contraordenações (Decreto-Lei n.º 433/82).

35º

Por outro lado, qualquer ideia de aplicação analógica do art.º 13º, n.º 1, LQIP ao caso particular das AMT – que manifestamente não têm a natureza de institutos públicos e que portanto escapam ao regime consagrado na lei-quadro – deve ser de pronto afastada por colidir com a proibição de analogia consagrado no art.º 1º, n.º 3, do Código Penal, uma decorrência do princípio da legalidade das leis penais, extensível a todos os processos de natureza sancionatória, com dignidade e proteção constitucional (cfr. artigos 18º, 29º e 32º da Constituição da República).

36º

Repare-se ainda em que a proibição constante do art.º 13º da LQIP não é apesar de tudo absoluta e irrestrita. A criação de entes privados, ou a participação nos pré-existentes, mesmo por parte dos institutos públicos, é consentida desde que conste da lei ou [alternativa] dos

estatutos, vise a prossecução dos fins e tenha o aval periódico da tutela. Não corresponde a um valor legal constitutivo, mas a uma remissão para critérios e opções a fazer no nível estatutário.

37º

No caso das AMT, um dos entes que as compunham, as áreas metropolitanas – que possuíam poderes de “supervisão e acompanhamento” do organismo em causa – existia (e existe) a possibilidade, expressamente prevista na lei, de as mesmas se associarem ou participarem em outros entes, públicos ou privados – cfr., nomeadamente, o disposto no art.º 71º, n.º 1, al. j) da Lei n.º 75/2013 (competências dos conselhos metropolitanos). [Já era assim antes desta lei – ao tempo da deliberação de 7 de maio de 2013 – por força do art.º 11º da Lei n.º 10/2003 e da alínea m) do n.º 2 do art.º 53º da Lei n.º 169/99].

38º

No que à possibilidade de o Estado e demais pessoas coletivas públicas constituírem ou participarem em outras pessoas jurídicas públicas ou privadas, o entendimento hoje corrente é o de que as pessoas coletivas públicas, incluindo o Estado, gozam de uma “capacidade jurídica privada total ou geral”, superior, em certa medida, à que a ordem jurídica reconhece às pessoas coletivas privadas, sujeitas ao princípio da especialidade – neste sentido, cfr. PEDRO COSTA GONÇALVES, Exercício de poderes públicos de autoridade por entidades privadas com funções administrativas, Almedina, coleção Teses, 2005, pág. 189. A capacidade jurídica é limitada apenas pelos atos incompatíveis com a própria natureza da personalidade coletiva.

39º

Em vão se procurará encontrar, por isso, uma norma legal que genérica e expressamente atribua ao Estado ou a outros entes públicos o poder de constituir ou participar em entidades privadas. Essa faculdade resulta do recorte jurídico conferido à personalidade e capacidade civil dos entes coletivos, tais como resultam dos artigos 1º, 26º, n.º 1, 266º e 267º da Constituição da República, e bem assim da tutela geral da personalidade (art.º 70º do Código Civil).

40º

Pode também deste modo concluir-se, com larga margem de segurança, que o art.º 13º da LQIP, ao estabelecer uma proibição (*recte*, restrição) direcionada à criação e participação em entidades de direito privado por institutos públicos, se constitui como norma legal de natureza excepcional, o que também exclui a sua aplicação analógica às AMT (art.º 11º do Cód. Civil).

Termos em que, no que concerne ao apuramento de eventuais responsabilidades financeiras imputáveis ao aqui subscritor, deverão os presentes autos ser mandados arquivar.

Requer a junção de três documentos anexos à pronúncia: ata de 7 de maio de 2013; ficha de inscrição; autorização de despesa.



(Américo Henrique Pires da Costa)

6/6



Ana Isabel Silva Pereira de Miranda Vieira de Freitas
R. Camilo Castelo Branco, n.º 31, 1.º
1150-083 Lisboa

Exmo. Sr. Juiz Conselheiro
Dr. José F.F. Tavares
M.I. Diretor Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

S/ Referência	S/ Comunicação	N/ Referência	Data
Proc. Nº 20/2015 Audit DA III.1 – 36050/2016 de 23.12.2016			17.01.2017

Assunto: Processo n.º 20/2015 – Audit – DA III.1.

Ana Isabel Silva Pereira de Miranda Vieira de Freitas, notificada nos termos e para os efeitos previstos nos artigos 13.º e 87.º n.º 3 da Lei nº 98/97 de 26 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, vem, em sede de contraditório, expor e requerer o seguinte:

1. Efetivamente, a ora signatária exerceu, na Autoridade Metropolitana de Transportes do Porto (AMTP), na qualidade de Membro Não Executivo, funções de Vogal do seu Conselho Executivo, nunca lhe tendo estado cometidas funções de gestão, ou seja, não tinha funções executivas e não praticava e/ou praticou actos que vinculassem aquela Autoridade.
2. Nesse contexto, não aprovou a inscrição e/ou praticou qualquer acto conducente ao preenchimento da ficha de inscrição da AMTP no Instituto do Território – IT - Rede Portuguesa para o Desenvolvimento do Território, e que pudesse validar os respectivos pagamentos que subsequentemente tiveram lugar.
3. Não obstante o referido, é-lhe imputada a responsabilidade na inscrição da AMTP no Instituto do Território, e de posteriormente ter conferido a autorização para pagamento das respectivas quotas, facto consubstanciado na reunião que ocorreu na sede da

1

AMTP, realizada no dia 7 de maio de 2013, pelas 11.00 horas e da qual foi lavrada a ata n.º 06/2013.

4. Sucede que, na indicada ata (n.º 06/2013) é indubitavelmente mencionado que a ora signatária "não esteve presente, tendo justificado a sua falta" - conferir com cópia de documento que anexa.
5. Circunstância que determina, de harmonia com o disposto no n.º 3 do artigo 34.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), a não aprovação da referida ata, e consequentemente, a não aprovação do *ítem 6* da reunião – *"Foi aprovada a inscrição da Autoridade Metropolitana de Transportes do Porto, no IT (Instituto do Território) – Rede Portuguesa para o Desenvolvimento do Território, cuja quota anual é de € 2 500,00 (...)"*.
6. Atento o supra referido, considera a ora signatária que, no que respeita ao apuramento de responsabilidades financeiras a si, alegadamente imputáveis, no alegado processo de inscrição da AMTP no Instituto do Território, e posterior autorização dos pagamentos das respectivas quotas, não lhe podem nunca vir a ser imputadas.

Pelo exposto, requer-se a V. Exa. que, com o seu douto critério, se digne mandar arquivar os presentes autos.


Ana Isabel Silva Pereira de Miranda Vieira de Freitas

Registada



**Ex.mo Senhor Diretor-Geral do
Tribunal de Contas**

**Av.ª Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA**

ASSUNTO: Proc. n.º 20/2015 . Audit DA III-1. V. of.º S/36051/2016, de 23.12.2016. Auditoria a *Território, IT – Instituto do Território, Rede Portuguesa para o Desenvolvimento do Território, Associação.*

Ex.mo Senhor Diretor-Geral,

Lino Joaquim Ferreira, Primeiro-Secretário da Comissão Executiva da Área Metropolitana do Porto, notificado nos termos e para os efeitos previstos nos artigos 13º e 87º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26.08, vem, em sede de contraditório, expor e requerer o seguinte:

– Da invalidade e ineficácia da deliberação de 7 de maio de 2013

1º

Está unicamente em causa uma invocada desconformidade legal (art.º 22º, n.º 1, al. a), do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28.07) na realização da despesa correspondente ao pagamento, por parte da Autoridade Metropolitana de Transportes do Porto (AMTP), de duas quotas relativas aos anos de 2013 e 2014, respetivamente no valor de €2500,00 e de €2513,00, a uma associação privada denominada IT – Instituto do Território, Rede Portuguesa para o Desenvolvimento do Território (IT), e que seriam devidas por força de deliberação do conselho executivo (CE) da AMTP, de 7.05.2013, que determinou a inscrição deste organismo público como associado do supra referido ente privado.

2º

O aqui subscritor, à data da deliberação de 7.05.2013, ocupava o cargo de vogal não executivo no CE da AMTP.

3º

Significa que não detinha competências de gestão, ou quaisquer outras de natureza executiva, e que apenas comparecia às reuniões do órgão, quando convocado para o efeito.

4º

Não acompanhava, por conseguinte, os processos de decisão nas suas fases preparatória e instrutória.

5º

Dado o lapso de tempo decorrido entre a data da deliberação – 7 de maio de 2013 – e a presente data, o subscritor providenciou pela obtenção de cópia da ata da referida deliberação a fim de poder reconstituir, através desse documento autêntico, o *iter* procedimental e bem assim o seu grau de participação na decisão adotada.

6º

A deliberação em causa consta do ponto 5 da ordem de trabalhos – sob a epígrafe “Outros assuntos” – e também da ata, aprovada em minuta. Transcreve-se o seu teor:

“5 ... Foi APROVADA a inscrição da Autoridade Metropolitana de Transportes do Porto, no IT (Instituto do Território) – Rede Portuguesa para o Desenvolvimento do Território, cuja quota anual é de €2.500,00 (dois mil e quinhentos euros), a qual se encontra devidamente cabimentada na rubrica orçamental 06.02.03.AO. Anexa-se à presente ata sob DOC.4 os documentos de suporte à presente deliberação e que aqui se dão por integralmente reproduzidos para todos os efeitos legais”.

7º

Da ata em causa – que constitui formalidade *ad probationem* de tudo quanto se passou na reunião do órgão executivo, incluindo as deliberações por ele adotadas [e que não admite prova em contrário (cfr. art.º 393º, n.º 2, do Cód. Civil) exceto se a própria ata fosse, enquanto documento autêntico, arguida de falsidade (cfr. art.º 372º, n.º 1)] – resulta apenas que “foi aprovada a inscrição da AMTP no IT etc. ...”.

8º

Omite-se em absoluto na mesma ata sobre a forma de votação (se nominal ou secreta) e sobre o resultado da mesma (unanimidade, maioria – simples ou qualificada –, e a identificação nominativa – se tiver sido essa a forma da votação escolhida, ou a supletivamente empregada – de quem votou a favor da deliberação, quem votou contra e quem se absteve) – tudo em violação das disposições imperativas do art.º 27º, mormente do seu n.º 1 *in fine*, do Código do Procedimento Administrativo (CPA) revogado [porém aplicável ao tempo da deliberação].

9º

Tratando-se de órgão colegial, a omissão, na ata, da menção obrigatória à forma e resultado da votação importa a nulidade da deliberação que a mesma ata pretende certificar, por força do princípio da essencialidade da forma (cfr. artigos 122º e 133º, n.º 2, al. f), do CPA revogado).

10º

À invocada nulidade da deliberação acresce o facto de a ata, ou a sua minuta, se encontrar assinada apenas pelo presidente do órgão, Eng.º Joaquim Cavalheiro, e não também pelo secretário, como cumpre em função do que se dispunha no art.º 27º, n.º 2, do CPA. [Isto para



além de também nada se dizer quanto à forma e resultado da aprovação da minuta em si mesma].

11º

Esta circunstância acarreta a ineficácia da deliberação – cfr. art.º 27º, n.º 4, do CPA.

12º

A assinatura da ata, ou minuta, é um ato integrativo de eficácia.

13º

Sem a assinatura de ambos – presidente e secretário – a deliberação, ainda que fosse válida, seria ineficaz e inepta para produzir quaisquer efeitos jurídicos.

14º

Como bem refere MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, *in* Código do Procedimento Administrativo Comentado, 2ª edição, pág. 188, Nota XI: “**Da consideração da ata como requisito de eficácia da deliberação, resulta ser ilegal (ou ilícita) qualquer execução jurídica ou material que não tenha nela suporte jurídico**”.

15º

Decorre de todo o exposto que a deliberação de 7 de maio de 2013 do CE da AMTP, sendo um título nulo e ineficaz, não pode ser ato causal dos pagamentos considerados indevidos.

16º

Ora não há quaisquer outros atos, posteriores ao ato nulo, em que o subscritor tenha intervindo, isolada ou conjuntamente com outros titulares do órgão executivo, e cuja autoria e responsabilidade lhe possa ser imputada.

17º

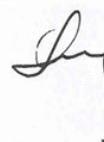
Até porque, não tendo funções executivas, não os poderia praticar, como efetivamente não praticou – referimo-nos, nomeadamente, aos atos de preenchimento da ficha de inscrição e aos pagamentos que subsequentemente tiveram lugar, que constituem execução material e jurídica da deliberação de 7 de maio de 2013.

– Do enquadramento jurídico da infração

18º

O extrato do relatório disponibilizado com a notificação enquadra juridicamente a ilegalidade dos pagamentos e a desconformidade legal da despesa no art.º 13º, n.º 1, da Lei-Quadro dos Institutos Públicos (Lei n.º 3/2004).

19º



Semelhante enquadramento supõe que as autoridades metropolitanas de transportes de Lisboa e do Porto, hoje extintas por força da Lei n.º 52/2015, eram institutos públicos, portanto a coberto do regime jurídico da respetiva lei-quadro.

20º

Essa classificação, todavia, não resulta nem da lei nem dos princípios, nem tem correspondência com a estrutura, composição, funcionamento e atribuições de tais autoridades.

21º

Conforme dispunha o art.º 2º e 4º da Lei n.º 1/2009, que criou as autoridades de transportes de nível metropolitano e definiu o respetivo regime jurídico, as AMT eram autoridades públicas “com atribuições em matéria de planeamento, organização, operação, financiamento e fiscalização, divulgação e desenvolvimento do transporte público de passageiros”.

22º

Eram pessoas coletivas públicas dotadas de autonomia administrativa e financeira e dispunham de património próprio (cfr. art.º 2º, n.º 1).

23º

Foram criadas por diploma emanado da Assembleia da República, e não por decreto-lei do Governo, como teria de ser se se tratasse de um instituto público.

24º

Estavam sujeitas a um regime especial de supervisão e acompanhamento conjunto, exercido pelo Governo e pelo presidente da junta metropolitana respetiva, que pertence ao setor local autárquico – associação pública de génese legal (cfr. art.º 12º).

25º

O órgão deliberativo tinha uma composição mista e integrava elementos pertencentes à Administração Central e à Administração Local (cfr. art.º 13º, n.º 2).

26º

As suas competências e atribuições evidenciam poderes de tipo regulatório, próprio das entidades administrativas independentes – o poder regulamentar (cfr. art.º 14º, al. e)); poderes de fiscalização do cumprimento das leis e regulamentos (cfr. art.º 16º, al. b)); poderes inspectivos (cfr. art.º 16º, al. c)); poder de instaurar processo de natureza contraordenacional, com a possibilidade de aplicação de coimas e de sanções acessórias (cfr. art.º 16º, al. d)).

27º

Para além da função regulatória e fiscalizadora, as AMT tinham, em relação ao sistema de transportes que se desenvolve e opera nas suas circunscrições territoriais, uma função organizativa e planificadora, visível na redação dada ao art.º 2º, n.º 2, da Lei n.º 1/2009, e depois desenvolvida nos artigos 6º e 7º do mesmo diploma legal.

28º



Nunca as AMT tiveram, nos respetivos acrónimos, a designação de IP, que não decorria da lei nem do estrato regulamentar.

29º

Nunca tiveram estatutos – nem as lei os previa (referimo-nos à Lei n.º 1/2009).

30º

Uma classificação ou tipologia das AMT não pode deixar de ter por horizonte a sua génese, função, objeto, fim, estrutura, organização, atribuições e competências, nos moldes acabados de caracterizar.

31º

As AMT, na nossa perspetiva, pertencem a um *tertium genus*, de natureza associativa, fundado na lei, entre o Estado e duas entidades intermunicipais (áreas metropolitanas de Lisboa e Porto), elas próprias de tipo associativo (associações públicas de autarquias locais), com função regulatória e planificadora e sem sujeição a específicos poderes de tutela, nomeadamente o poder de superintendência.

32º

Vale isto por dizer que o art.º 13º, n.º 1, da LQIP, que no extrato do relatório se dá por violado e postergado com os pagamentos efetuados na rota aberta pela deliberação de 7 de maio de 2013, não tem aplicação ao caso concreto e que está errado o enquadramento jurídico da infração, tal como vem configurada no referido extrato.

33º

Nenhuma infração existe ou subsiste unicamente por referência a factos. Toda a infração – criminal, contraordenacional ou de outra natureza – se reporta necessariamente a factos selecionados por referência a um corpo de normas que lhe confere as notas da tipicidade, da ilicitude, da culpa, do nexó de causalidade objetiva e da suscetibilidade de imputação a um sujeito jurídico – pessoa singular ou coletiva.

34º

Ora se o enquadramento jurídico do relatório aponta para uma norma legal inaplicável na espécie, sucumbe o elemento normativo da infração. Se porventura este processo prosseguisse – o que não se crê nem espera que venha a suceder – e fosse deduzida uma acusação em bases idênticas à do extrato tirado do relatório que é objeto desta pronúncia, a mesma estaria indubitavelmente ferida de nulidade, por força do art.º 283º, n.º 3, al. b), do Cód. Proc. Penal, aplicável *ex vi* do art.º 41º do Regime Geral das Contraordenações (Decreto-Lei n.º 433/82).

35º

Por outro lado, qualquer ideia de aplicação analógica do art.º 13º, n.º 1, LQIP ao caso particular das AMT – que manifestamente não têm a natureza de institutos públicos e que portanto escapam ao regime consagrado na lei-quadro – deve ser de pronto afastada por colidir com a proibição de analogia consagrado no art.º 1º, n.º 3, do Código Penal, uma decorrência do princípio da legalidade das leis penais, extensível a todos os processos de



natureza sancionatória, com dignidade e proteção constitucional (cfr. artigos 18º, 29º e 32º da Constituição da República).

36º

Repare-se ainda em que a proibição constante do art.º 13º da LQIP não é apesar de tudo absoluta e irrestrita. A criação de entes privados, ou a participação nos pré-existentes, mesmo por parte dos institutos públicos, é consentida desde que conste da lei ou [alternativa] dos estatutos, vise a prossecução dos fins e tenha o aval periódico da tutela. Não corresponde a um valor legal constitutivo, mas a uma remissão para critérios e opções a fazer no nível estatutário.

37º

No caso das AMT, um dos entes que as compunham, as áreas metropolitanas – que possuíam poderes de “supervisão e acompanhamento” do organismo em causa – existia (e existe) a possibilidade, expressamente prevista na lei, de as mesmas se associarem ou participarem em outros entes, públicos ou privados – cfr., nomeadamente, o disposto no art.º 71º, n.º 1, al. j) da Lei n.º 75/2013 (competências dos conselhos metropolitanos). [Já era assim antes desta lei – ao tempo da deliberação de 7 de maio de 2013 – por força do art.º 11º da Lei n.º 10/2003 e da alínea m) do n.º 2 do art.º 53º da Lei n.º 169/99].

38º

No que à possibilidade de o Estado e demais pessoas coletivas públicas constituírem ou participarem em outras pessoas jurídicas públicas ou privadas, o entendimento hoje corrente é o de que as pessoas coletivas públicas, incluindo o Estado, gozam de uma “capacidade jurídica privada total ou geral”, superior, em certa medida, à que a ordem jurídica reconhece às pessoas coletivas privadas, sujeitas ao princípio da especialidade – neste sentido, cfr. PEDRO COSTA GONÇALVES, Exercício de poderes públicos de autoridade por entidades privadas com funções administrativas, Almedina, coleção Teses, 2005, pág. 189. A capacidade jurídica é limitada apenas pelos atos incompatíveis com a própria natureza da personalidade coletiva.

39º

Em vão se procurará encontrar, por isso, uma norma legal que genérica e expressamente atribua ao Estado ou a outros entes públicos o poder de constituir ou participar em entidades privadas. Essa faculdade resulta do recorte jurídico conferido à personalidade e capacidade civil dos entes coletivos, tais como resultam dos artigos 1º, 26º, n.º 1, 266º e 267º da Constituição da República, e bem assim da tutela geral da personalidade (art.º 70º do Código Civil).

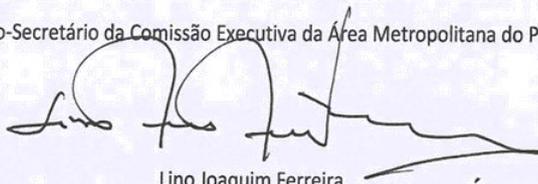
40º

Pode também deste modo concluir-se, com larga margem de segurança, que o art.º 13º da LQIP, ao estabelecer uma proibição (*recte*, restrição) direcionada à criação e participação em entidades de direito privado por institutos públicos, se constitui como norma legal de natureza excecional, o que também exclui a sua aplicação analógica às AMT (art.º 11º do Cód. Civil).

Termos em que, no que concerne ao apuramento de eventuais responsabilidades financeiras imputáveis ao aqui subscritor, deverão os presentes autos ser mandados arquivar.

Requer a junção de três documentos anexos à pronúncia: ata de 7 de maio de 2013; ficha de inscrição; autorização de despesa.

Primeiro-Secretário da Comissão Executiva da Área Metropolitana do Porto



Lino Joaquim Ferreira

Porto 9 de janeiro de 2017
OF. 6/2017-CEM
MQ

