

Ação de Apuramento de Responsabilidade Financeira

RELATÓRIO N.º 4/2020 - ARF

1ª SECÇÃO



T
C TRIBUNAL DE
CONTAS

PROCESSO N.º 12/2018 – ARF. /1.ª Secção

APURAMENTO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA NO ÂMBITO DA EXECUÇÃO DO CONTRATO DE AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS DE “*RECOLHA DE RESÍDUOS SÓLIDOS E LIMPEZA E HIGIENE URBANA NO CONCELHO DE FAFE*”, CELEBRADO, EM 28.05.2010, ENTRE AQUELE MUNICÍPIO E O CONSÓRCIO A...

(Processo de Fiscalização Prévia n.º 810/2010)

LISBOA

2020

ÍNDICE

<i>I – Introdução</i>	<i>6</i>
<i>II – Factualidade apurada</i>	<i>8</i>
<i>III – Normas legais aplicáveis/ Responsabilidade financeira sancionatória</i>	<i>11</i>
<i>IV – Infrações financeiras indiciadas e respetivos responsáveis</i>	<i>15</i>
1. <i>Ilegalidades/Infrações</i>	<i>15</i>
2. <i>Responsáveis indiciados pelas infrações</i>	<i>18</i>
<i>V – Justificações/Alegações e respetiva apreciação</i>	<i>22</i>
1. <i>Justificações apresentadas pela autarquia</i>	<i>22</i>
2. <i>Alegações apresentadas pelos indiciados responsáveis no exercício do princípio do contraditório</i>	<i>32</i>
<i>VI – Parecer do Ministério Público</i>	<i>62</i>
<i>VII - Conclusões</i>	<i>62</i>
<i>VIII - Decisão</i>	<i>65</i>
<i>Equipa técnica</i>	<i>67</i>
<i>Anexo I - Quadro de eventuais infrações eventualmente geradoras de responsabilidade financeira sancionatória</i>	
<i>Anexo II – Alegações apresentadas no exercício do princípio do contraditório</i>	

I - Introdução

Em 07.06.2010, o Município de Fafe remeteu, para efeitos de fiscalização prévia¹ do Tribunal de Contas (TdC), um contrato de aquisição de serviços cujo objeto consistia na recolha de resíduos sólidos, limpeza e higiene urbana no concelho de Fafe².

Os serviços em causa foram, por deliberação da Câmara Municipal de Fafe (CMF) de 18.03.2010, adjudicados ao consórcio formado pelas empresas B... e C..., pelo valor de 5.895.140,00 € (sem IVA), tendo o respetivo contrato sido celebrado em 28.05.2010.

A cláusula quinta do contrato previa que este vigorasse por um período de 8 anos, podendo ser prorrogado por uma única vez, por igual período, desde que não fosse denunciado por uma das partes até 12 meses da data da conclusão prevista, nos termos do art.º 5.º, n.º 1, do Programa do Concurso.

Pelo Acórdão n.º 34/2010 – 14.OUT. 2010/1.ª S/SS, o TdC recusou o visto ao contrato, com fundamento no art.º 44.º, n.º 3, alínea c), da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas³ (LOPTC) “(...) *ilegalidade que altere ou possa alterar o respetivo resultado financeiro*”, uma vez que considerou existir violação do disposto no art.º 440.º, n.º 1, do Código dos Contratos Públicos⁴ (CCP), aplicável ao caso, por força do disposto no art.º 451.º do mesmo código, bem como do art.º 1.º, n.º 4, do mesmo diploma legal – possível “*eternização*” do contrato.

Em 05.11.2010, o Presidente da CMF veio interpor recurso do supracitado acórdão⁵.

O recurso foi aceite, por despacho do Juiz Conselheiro relator de 18.01.2011, e foi remetido na mesma data para efeitos de parecer pelo Ministério Público.

Em 25.01.2011, foi proferido parecer pelo Ministério Público com a seguinte conclusão:

¹ Através do ofício n.º 8215/2010 – DAM-SJC.

² Processo de fiscalização prévia n.º 810/2010.

³ Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, alterada pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março e pela Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho.

⁴ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, retificado pela Declaração de Retificação n.º 18-A/2008 (publicada no DR, 1.ª S, n.º 62, de 28 de março de 2008), alterado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, pelos Decretos-Lei n.ºs 223/2009, de 11 de setembro, e 278/2009, de 2 de outubro, pela Lei n.º 3/2010, de 27 de abril, pelo Decreto-Lei n.º 131/2010, de 14 de dezembro, pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12 de julho, pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro, pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, retificado pela Declaração de Retificação n.º 36-A/2017, de 30 de outubro, e n.º 42/2017, de 30 de novembro (publicadas no DR, 1.ª S, n.º 209/2017, de 30 de outubro, e n.º 231/2017, de 30 de novembro, respetivamente), pelos Decretos-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio, e n.º 170/2019, de 4 de dezembro, e pela Resolução da Assembleia da República n.º 16/2020, de 19 de março.

⁵ Recurso Ordinário n.º 19/2010.

“(…) porque se nos afigura que a recorrente não aduziu qualquer fundamentação válida, no recurso apresentado, somos de parecer que o mesmo não merece provimento, devendo manter-se a douda decisão recorrida”.

Através do ofício n.º 1028/2012 – DAM-AOA, de 25.01.2012, o Presidente da Câmara remeteu ao Tribunal, no âmbito do recurso em apreço, cópia de um ofício enviado nessa mesma data ao cocontratante, com o seguinte teor:

“No uso da prerrogativa prevista na cláusula Quinta do Contrato (...) celebrado com V. Ex.ª, em 28.05.2010, e tendo em atenção a recusa de visto, em 1.ª Instância do Tribunal de Contas, venho comunicar que o Município de Fafe denuncia, desde já, o referido contrato de prestação de serviços com efeitos a partir do final do seu período de execução de oito anos.

Desta forma, o Município de Fafe não renovará o referido contrato a partir do final do prazo inicial dos oito anos”.

Face à junção deste novo elemento ao processo, foi emitido em 06.02.2012, novo parecer pelo Ministério Público, no sentido de dar provimento ao recurso.

Por último, foi proferido o Acórdão n.º 3/14.FEV.2012 – 1.ª S/PL, no qual se decidiu:

“(…)

- a) Conceder o visto ao contrato (...);*
- b) Recomendar à CMF que, em futuros procedimentos, dê cumprimento rigoroso ao disposto no n.º 1 do artigo 440.º do CCP;*
- c) Dar orientações aos Serviços de Apoio no sentido de alertarem este Tribunal para ser ponderada uma ação de fiscalização concomitante na CMF no último ano de execução do contrato;*
- d) (...).”*

Assim, para cumprimento da decisão do Tribunal constante da alínea c) do supracitado Acórdão, foi, por despacho judicial de 26.09.2018, ordenado que se solicitasse ao Município de Fafe a remessa de alguns documentos e a prestação de esclarecimentos⁶, tendo aquele respondido através do ofício n.º 5672/2018, de 11.10.

⁶ Ofício n.º 28244/2018, de 28.09.2018.

Posteriormente, foram solicitados⁷ outros esclarecimentos e documentação complementar, aos quais o Município deu resposta através dos ofícios n.ºs 6725/2018, de 28.11.2018, e 4317/2019, de 28.05.2019, respetivamente.

Na sequência da análise de toda a informação e documentação foi elaborado o relato, notificado, em cumprimento de despacho judicial de 04.12.2019, e para efeitos do artigo 13.º, n.ºs 1 e 2, da LOPTC, à entidade e aos indiciados responsáveis⁸, que sobre ele se pronunciaram, apresentando alegações individuais, embora, em alguns casos, de igual conteúdo⁹.

Estas alegações foram tomadas em conta na elaboração deste relatório, encontrando-se digitalizadas em anexo II¹⁰ ao mesmo e foram objeto de algumas transcrições sempre que tal se considerou pertinente.

Foi igualmente notificado para os efeitos do artigo 13.º, n.º 2, da LOPTC¹¹, na sua qualidade de informante, o Chefe de Divisão de Conservação e Ambiente da CMF, D..., que optou por não se pronunciar sobre o relato.

II - Factualidade apurada

1. O contrato em análise, com o preço de 5.895.140,00 €, iniciou a sua execução em 01.06.2010, por 8 anos, com termo em 31.05.2018.
2. Em 25.05.2017, a CMF remeteu ao consórcio A... o ofício com a ref. ^a 4202/2017, com o seguinte teor:

“(...) no uso da prerrogativa prevista na cláusula quinta do Contrato, mais uma vez, vimos comunicar que o Município de Fafe denuncia o referido contrato de prestação de serviços com efeitos a partir do final do seu período de execução de oito anos.

Assim, o Município de Fafe não renovará o referido contrato a partir do prazo inicial de oito anos”.

3. O contrato não foi, portanto, objeto de renovação.

⁷ Ofícios n.ºs 32481/2018, de 07.11.2018, e 14071/2019, de 06.05.2019.

⁸ Ofícios da Direção-Geral do Tribunal de Contas n.ºs 37605, 37612, 37617, 37624, 37626, 37628, 37630, 37633 e 37634, todos de 05.12.2019.

⁹ É o caso dos Vereadores do executivo municipal M... e J..., bem como todos os vereadores da oposição eleitos pelo Movimento “Fafe Sempre”.

¹⁰ Considerando que algumas das respostas são iguais, digitalizaram-se apenas as respostas do Presidente da CMF, G..., do Vice-Presidente, F..., e dos Vereadores, M..., I... e O...

¹¹ Ofício desta Direção-Geral n.º 37635, de 05.12.2019.

4. Como contrapartida pelos serviços prestados no período de vigência do contrato (8 anos), o Município de Fafe informou¹² que pagou à empresa cocontratante 5.761.077,99 € (o contrato tinha sido adjudicado por 5.895.140,00 €¹³).
5. A CMF, em reunião ordinária realizada em 25.01.2018, deliberou, em conformidade com o proposto na Informação Interna n.º 1878/2017.HC, de 11.12.2017, autorizar a abertura de um procedimento de concurso público com publicidade internacional (Processo 58/ABS/2018¹⁴), nos termos do artigo 20.º, al. b), do CCP, com vista à celebração de novo contrato de aquisição de serviços de recolha de resíduos sólidos e limpeza urbana do concelho de Fafe, pelo prazo de 5 anos e um valor estimado de 3.191.056,40 € (sem IVA).
6. O anúncio relativo ao concurso acima referido apenas foi publicado no Diário da República, em 12.07.2018, e enviado para publicação no Jornal Oficial da União Europeia, na mesma data, tendo a autarquia justificado este lapso temporal entre a deliberação de contratar (21.01.2018) e a publicitação do concurso respetivo, com a necessidade sentida, entretanto, de retificar e reformular as peças procedimentais e corrigir o preço base, em função das alterações ao CCP e de novos estudos relativos à recolha de resíduos a efetuar em todo o concelho, o que implicou o aumento do valor base previsto para o procedimento (preço base agora corrigido: 3.702.830,19 €+IVA), conforme mais adiante melhor se explicitará no capítulo V deste relatório.
7. Através de deliberação tomada em reunião de 14.06.2018, a CMF autorizou a abertura de um procedimento de ajuste direto (Processo 57/ABS/2018), invocando a alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, para aquisição de serviços de recolha de resíduos sólidos e limpeza urbana do concelho de Fafe até à conclusão do concurso público com publicidade internacional referido no ponto 5 supra e celebração do respetivo contrato.
8. Em 26.07.2018, a CMF em reunião ordinária, deliberou adjudicar a mencionada prestação de serviços ao consórcio A... pelo valor de 303.119,00 €, acrescido de IVA e pelo prazo de 5 meses.
9. O contrato decorrente do procedimento por ajuste direto referido em 7, foi outorgado em 03.10.2018 e vigorou, assim, até 03.03.2019.
10. Questionado o Município de Fafe sobre se este contrato tinha tido efeitos retroativos a 01.06.2018, ou, em caso negativo, em que regime e com que fundamento legal tinham sido executados os serviços de recolha de resíduos sólidos e limpeza e higiene urbana no concelho de Fafe, no período entre 01.06.2018 e 03.10.2018, a autarquia respondeu que não houve

¹² Ofício com a ref.ª 5672, datado de 11.10.2018.

¹³ Ambos os valores sem IVA.

¹⁴ Numeração interna dos serviços da Câmara.

execução retroativa e “(...) *dir-se-á que não há evidências de qualquer ordem ou despacho, escrito ou verbal, relativamente à continuidade da prestação de serviços, que o Município em estado de necessidade consentiu*”¹⁵. Em anexo ao ofício com esta resposta, o Município enviou cópia de faturas emitidas, em 31.01.2019, pela empresa B... e relativas a serviços prestados nos meses de junho a setembro de 2018, no valor de 311.502,49 €, rececionadas pela autarquia em 19.02.2019, não validadas nem pagas pela mesma, tendo dado origem à interposição de uma ação judicial por parte da empresa¹⁶.

11. No que respeita ao concurso público internacional, que seguiu os respetivos trâmites paralelamente com a vigência do contrato celebrado em 03.10.2018, e dos trabalhos realizados “informalmente” nos meses anteriores, o Município de Fafe, em reunião extraordinária realizada em 31.01.2019, deliberou adjudicar ao concorrente E... a aquisição de serviços de recolha de resíduos sólidos e limpeza urbana do concelho de Fafe, que foi objeto daquele concurso.
12. Dois dos concorrentes recorreram contenciosamente daquela decisão, sendo que, em 28.05.2019, data do último ofício da CMF (n.º 4317/2019), ainda se aguardava a respetiva decisão judicial, pelo que, não era previsível uma data para a outorga do contrato¹⁷.
13. Mediante proposta datada de 19.02.2019, apresentada pelo Vereador F..., a CMF, em reunião extraordinária de 26.02.2019, deliberou autorizar a abertura de um novo procedimento de ajuste direto, “(...) *ao abrigo do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, pelo valor global de € 206.920,00, acrescido de IVA à taxa legal em vigor e pelo prazo de três meses, prazo que se considera expectável para o início da execução do contrato a que se reporta o concurso público Proc. 58/ABS/2018;*
(...)”¹⁸
14. A adjudicação deste novo contrato, à empresa B... foi deliberada em reunião da CMF de 07.03.2019, e o respetivo contrato foi celebrado em 01.04.2019.

¹⁵ Ofício n.º 4317/2019, de 28.05.2019.

¹⁶ Processo n.º 715/19. OBEERG de 26.04.2019, do Tribunal Administrativo e Fiscal de Braga.

¹⁷ Consultada a base de dados desta Direção-Geral que regista o movimento processual de contratos submetidos a fiscalização prévia, verificamos que desde aquela data e até ao presente, foram registados três processos relativos a contratos de aquisição de serviços de recolha de resíduos urbanos e limpeza urbana do concelho de Fafe, respetivamente: Proc. n.º 3040/2019, contrato celebrado com ..., pelo prazo de três meses com início de efeitos a 2019-08-30; Proc. n.º 82/2020, prorroga o prazo do contrato anterior até 31.12.2019; Proc. n.º 378/2020, celebrado em 14.01.2020, com A..., pelo prazo de 365 dias, no valor de 896,086.91, na sequência de um procedimento de concurso público.

¹⁸ Documento 5, em anexo ao ofício da CMF com a referência n.º 4317/2019, de 28.05.2019.

15. Em síntese, no período temporal que decorreu entre 31.05.2018 (termo do contrato celebrado em 01.06.2010) e 30.06.2019 (termo do contrato celebrado em 01.04.2019), a prestação de serviços de recolha de resíduos sólidos e limpeza urbana do concelho de Fafe foi realizada sempre pela mesma empresa que já vinha executando esses mesmos serviços ao abrigo do contrato outorgado em 2010. No período entre junho e setembro de 2018, sem precedência de procedimento pré contratual, sem contrato escrito e sem informação de cabimento, compromisso orçamental e de fundos disponíveis. Entre outubro de 2018 e março de 2019, bem como entre abril e junho de 2019, ao abrigo de contratos celebrados na sequência de ajustes diretos, fundamentados na alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP.
16. A prestação dos mencionados serviços, durante todo aquele período, ascendeu ao montante de 821.541,49 €:
- a) 311.502,49 €, serviços executados nos meses de junho a setembro de 2018;
 - b) 303.119,00 €, serviços prestados entre 03.10.2018 a 03.03.2019;
 - c) 206.920,00 €, serviços realizados entre 01.04.2019 a 30.06.2019.
17. De acordo com os elementos documentais enviados pela CMF (faturas e ordens de pagamento), tinha sido paga a quantia de 313.147,15 €, (atínente a faturas reportadas a serviços prestados no âmbito do contrato outorgado, em 03.10.2018, através das ordens de pagamento n.ºs 4276 de 28.12.2018 e 692, de 02.04.2019, no valor, respetivamente, de 133.927,96 € e 179.219,19 €, ambas autorizadas pelo Presidente da CMF, G...).

III - Normas legais aplicáveis/ Responsabilidade financeira sancionatória

1. Nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC, os contratos de aquisição de serviços, entre outros, desde que reduzidos a escrito por força de lei, e geradores de despesa de montante superior ao estabelecido legalmente para esse efeito, encontram-se sujeitos a fiscalização prévia do TdC.

A fiscalização prévia incide sobre este tipo de contratos quando os mesmos tenham um valor superior a um limiar anualmente fixado na Lei do Orçamento do Estado, quer se atenda ao

montante individual do ato/contrato ou à soma dos seus valores quando os mesmos estejam ou aparentem estar relacionados entre si - *vide* artigo 48.º da LOPTC^{19/20}.

Desde 2009 e até 24.07.2020, **este limiar estava fixado em 350.000,00 €**²¹.

2. Para se atender ao que deve ser considerado como relacionamento entre contratos, para se proceder à soma dos seus montantes, como impõe o n.º 2 do artigo 48.º da LOPTC, salienta-se o entendimento deste Tribunal (Acórdão n.º 3/2017- 1.ª S/PL, de 23.02), no sentido de que:

(...)

Trata-se de uma norma que, indubitavelmente, visa prevenir a fraude à lei por parte das entidades públicas contratantes, dificultando e evitando, até, o recurso a cisões e fracionamento de atos e contratos, nomeadamente nos casos em que o efetivo exercício da fiscalização sobre estes depende do valor que lhes é atribuído.

(...) a norma constante do art.º 48.º, n.ºs 1 e 2, da LOPTC, não define ou explicita a expressão “relacionamento entre contratos, ainda que aparentemente”.

(...) Reconhecida a evidente contenção [e, até, silêncio] do legislador na definição do alcance da expressão legal “relacionamento de contratos, ainda que aparente” (...) estamos, no entanto, seguros de que, no encontro dos contratos cujo valor será somado para efeitos de subordinação a fiscalização financeira [no caso, a fiscalização prévia do Tribunal de Contas], não bastará que entre tais instrumentos contratuais ocorra uma mera conexão subjetiva e temporal materializada, porventura, na identidade das partes af outorgantes e nas datas da correspondente celebração.

Impõe-se, ainda, que entre tais contratos ocorra a indispensável conexão objetiva, material e relevante, traduzível na necessária ligação entre os respetivos objetos.

¹⁹ O artigo 48.º, n.º 1, da LOPTC, dispõe que “(...) as leis do orçamento fixam, para vigorar em cada ano orçamental, o valor, com exclusão do montante do imposto sobre o valor acrescentado que for devido, abaixo do qual os contratos referidos nas alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 46.º ficam dispensados de fiscalização prévia (...)”.

Menciona o n.º 2 que “(...) para efeitos da dispensa prevista no número anterior, considera-se o valor global dos atos e contratos que estejam ou aparentem estar relacionados entre si (...)”.

²⁰ *Vide* sobre esta matéria o Acórdão n.º 34/2009 – 1.ª S/PL, de 14 de julho, in www.tcontas.pt.

²¹ A Lei do Orçamento de Estado para 2018 manteve o limiar de 350.000,00 € (artigo 164.º, n.º 1 da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro). Para o ano de 2019, o artigo 255.º da Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, veio fixar o mesmo valor de 350.000,00 € para a sujeição a fiscalização prévia dos atos/contratos e o montante de 750.000,00 € para o mesmo efeito, mas quando estejam em causa atos/contratos que estejam ou aparentem estar relacionados entre si. O artigo 318.º da Lei n.º 2/2020, de 31 de março, que aprovou o Orçamento de Estado para 2020, manteve inalterados os referidos valores até à entrada em vigor (em 25.07.2020) da Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho, que os alterou para 750.000,00€ e 950.000,00€, respetivamente.

(...) não dispomos de norma que, de modo explícito, caracterize e defina o conceito “conexão objetiva entre contratos.” No entanto, e socorrendo-nos do (...) complexo normativo constituído pelas normas constantes do art.ºs 16.º a 18.º, do Decreto-Lei n.º 197/99, e 19.º a 22.º, do CCP, é seguro adiantar que tal conceito [“conexão objetiva entre contratos”] é materialmente preenchível por prestações que revelem homogeneidade [contrapondo-se à heterogeneidade das prestações] e identidade, e ainda, que sejam integráveis no mesmo tipo.

E no reforço da definição adiantada para aquele conceito é ajustado considerar que a “conexão objetiva entre contratos”, expressão legal sob explicitação, é, também, enformada pela interdependência económica e funcional entre os objetos de tais instrumentos contratuais (...).

Ainda na busca do melhor preenchimento do conceito “contratos relacionados entre si, ainda que de modo aparente”, é imperioso considerar, também, o elemento teleológico subjacente aos contratos relacionáveis (...).

E, sob esta perspetiva, é de admitir que a identidade da finalidade subjacente a tais contratos e associável a uma estratégia comum constitua um relevante contributo para aferir da verificação de relacionamento entre contratos, ao abrigo do n.º 2, do art.º 48.º, da LOPTC.

(...) são sinais fortes do relacionamento entre atos e contratos, passíveis de legitimar a eventual e referida contabilização agregada de preços contratuais, a conexão objetiva, subjetiva e teleológica entre instrumentos contratuais concretamente considerados, constituindo, ainda, a complementaridade das prestações a estas correspondentes sintoma relevante da interligação entre os mesmos [contratos].

(...) a citada agregação de preços (...) não terá lugar, caso não se verifique conexão objetiva e subjetiva [na definição acima indicada] entre os correspondentes atos e contratos (...).”

Daqui decorre que, caso uma entidade pretenda celebrar vários contratos com objeto idêntico ou semelhante e por períodos sucessivos ou mesmo com intervalo entre eles, mas no decurso do mesmo ano, deve atender desde logo ao valor global anual desses contratos para a escolha do procedimento a adotar, para cada um deles (independentemente do valor individual de cada contrato permitir um procedimento menos solene), bem como para a sua sujeição a fiscalização prévia do TdC.

Também se deve atender, para os mesmos efeitos, à eventual relação entre contratos quando a justificação para a adoção de um procedimento com base em critério material assente na

imprescindibilidade da continuação ininterrupta da prestação em causa está dependente da conclusão de um outro procedimento pré-contratual já iniciado ou até ainda a iniciar.

O não cumprimento desta regra, consubstanciando o incumprimento do disposto no artigo 22.º do CCP, determina a subtração ao regime legal de unidade da despesa, em violação do disposto no artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 197/99^{22/23}, bem como o desrespeito do regime de fiscalização prévia do TdC, decorrente do n.º 2 do artigo 48.º da LOPTC.

3. A produção de efeitos dos atos/contratos sujeitos a fiscalização prévia encontra-se condicionada, desde logo, pelo que dispõe o artigo 45.º, n.º 1, da LOPTC, isto é, que esses atos e contratos *“(...) podem produzir todos os seus efeitos antes do visto (...) exceto quanto aos pagamentos a que derem causa e sem prejuízo do disposto nos números seguintes (...)”*²⁴.
4. A execução de contratos de aquisição de serviços, antes ou sem pronúncia deste Tribunal, em sede de fiscalização prévia, desrespeita os artigos 46.º, n.º 1, al. b), 48.º e 45.º, n.º 1, todos da LOPTC e é suscetível de consubstanciar a prática de infração financeira tipificada na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, uma vez que se está perante a *“(...) execução de atos ou contratos que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos ou que tenham produzido efeitos em violação do artigo 45.º (...)”*.
5. Por outro lado, sendo o Município de Fafe, uma entidade adjudicante nos termos do artigo 2.º, n.º 1, alínea c), do CCP, à formação dos respetivos contratos públicos, aplica-se o regime da contratação pública, designadamente, o estabelecido na parte II daquele código, em

²² Dispõe o citado artigo, sob a epígrafe “**Unidade da Despesa**” que:

“(…)”

1- *Para efeitos do presente diploma, a despesa a considerar é a do custo total da locação ou da aquisição de bens ou serviços.”*

2- *É proibido o fracionamento da despesa com a intenção de a subtrair ao regime previsto no presente diploma. (...)”*

²³ Disposição legal mantida em vigor pelo artigo 14.º, n.º 1, alínea f), do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro (diploma que aprovou o CCP).

²⁴ Os n.ºs 4 e 5 do citado artigo 45.º dispõem, ainda, que *“Os atos, contratos e demais instrumentos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas cujo valor seja superior a € 950 000 não produzem quaisquer efeitos antes do visto ou declaração de conformidade”* (n.º 4), exceto quanto *“aos contratos celebrados na sequência de procedimento de ajuste direto por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante, que não lhe sejam em caso algum imputáveis, e não possam ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos previstos na lei”* (n.º 5).

particular as disposições legais relativas aos procedimentos [artigo 20.º, conjugado com o artigo 474.º, n.º 3, alínea c)²⁵] e à redução a escrito dos contratos (artigo 94.º).

6. A violação daquelas normas legais do CCP é suscetível de consubstanciar a prática de infração financeira tipificada na alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, uma vez que se está perante a ***“(…) violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública (...)”***.
7. Por outro lado, a inobservância de regras de natureza financeira, designadamente as respeitantes aos princípios gerais da despesa pública, plasmados no artigo 52.º, n.ºs 3 a 6, 8 e 9, da Lei de Enquadramento Orçamental²⁶ (LEO), bem como das normas relativas ao cabimento previstas no ponto 2.6.1. do POCAL²⁷ (aplicável à data dos factos) e das aplicáveis à assunção de compromissos estabelecidas na Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro²⁸, especificamente as previstas nos n.ºs 1, 3 e 5 do respetivo artigo 5.º, e no artigo 7.º, n.ºs 2 e 3 do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho²⁹ (que regulamentou a LCPA quanto aos procedimentos necessários à sua implementação), é, também, suscetível de consubstanciar a prática de infração financeira, desta feita, tipificada na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, uma vez que se está perante a ***“(…) violação das normas sobre (...) assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos”***.

IV - Infrações Financeiras Sancionatórias Indiciadas e Respetivos Responsáveis

1. Ilegalidades/Infrações

Considerando os factos apurados e as normas legais supramencionadas, identificaram-se as seguintes ilegalidades constitutivas de eventual responsabilidade financeira sancionatória:

- a)*** Manutenção da prestação de serviços de recolha de resíduos sólidos e limpeza e higiene urbana, pela mesma empresa que tinha prestado esse serviço ao abrigo do contrato celebrado

²⁵ Com o valor atualizado pelo Regulamento Delegado (UE) 2017/2365 da Comissão, de 18 de dezembro de 2017. Entretanto, já foi publicado para o biênio 2020/2021, o Regulamento Delegado (UE) 2019/1828 de 30 de outubro de 2019.

²⁶ Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, alterada e republicada em anexo à Lei n.º 37/2018, de 7 de agosto.

²⁷ Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro, sucessivamente alterado pela Lei n.º 162/99, de 14 de setembro, e pelos Decretos-Lei n.º 315/2000, de 2 de dezembro, e n.º 60-A/2005, de 30 de dezembro. Entretanto, foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, mas com entrada em vigor sucessivamente diferida para 01.01.2020.

²⁸ Alterada pela última vez pela Lei n.º 22/2015, de 17 de março, que igualmente a republicou em anexo.

²⁹ Alterado e republicado pela Lei n.º 99/2015, de 2 de junho.

em 28.05.2010, após o termo do mesmo (31.05.2018), no período decorrente de 01.06.2018 a 03.10.2018, sem precedência de qualquer tipo de procedimento pré-contratual (face ao valor da referida prestação de serviços, 311.502,49 €, o procedimento legalmente adequado era o concurso público com publicidade internacional) e sem contrato escrito, desrespeitando, assim, o disposto nos artigos 20.º, n.º 1, alínea a), conjugado com o 474.º, n.º 3, alínea c), e 94.º do CCP.

A preterição das normas legais acima citadas configura o **ilícito financeiro tipificado no artigo 65.º, n.º 1, alínea l), da LOPTC, “(...) violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública (...)”.**

A situação de facto descrita na presente alínea infringiu também as normas financeiras relativas à assunção de despesa pública, positivadas na LEO, na LCPA e no Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, uma vez que a assunção de compromissos decorrente da referida aquisição de serviços também não foi cabimentada, comprometida, nem objeto de informação e registo relativamente aos fundos disponíveis existentes na entidade àquela data.

A inobservância destas normas legais constitui também **infração financeira** geradora de responsabilidade financeira sancionatória, porquanto integra a previsão da **alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC**, no segmento respeitante à **“(...) violação das normas sobre (...) assunção, autorização (...) de despesas públicas ou compromissos”.**

A situação de facto em apreço, sem remessa e pronúncia do TdC, em sede de fiscalização prévia, quando, tendo em conta o valor executado em 2018, o do contrato de 2010 renovado, bem como das aquisições seguintes, resulta um valor somado superior a 350.000,00 €, configura a violação dos artigos 46.º, n.º 1, alínea b), e 48.º, n.º 2, da LOPTC, o que é suscetível de constituir **infração financeira sancionatória prevista na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, “Pela execução de atos ou contratos que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos (...)”.**

- b)** Celebração de contrato, em 03.10.2018, na sequência de um procedimento por ajuste direto com fundamento na alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, sem que, no entanto, se verificassem os requisitos legalmente exigidos para a aplicação da citada norma, pelas razões que se irão expor no capítulo seguinte do presente relatório.

Não existindo fundamento legal para o ajuste direto, o contrato, atento o seu valor - 303.119,00 € - deveria ter sido precedido de um procedimento de concurso público com publicidade internacional, nos termos dos artigos 20.º, n.º 1, alínea a), conjugado com o 474.º, n.º 3, alínea c), do CCP.

A violação das normas legais acima indicadas integra o **ilícito financeiro tipificado no artigo 65.º, n.º 1, alínea l), da LOPTC, “(...) violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública (...)”.**

O mencionado contrato no valor de 303.119,00 €, o qual, somado ao valor da aquisição de serviços relatada na alínea anterior, e o seu relacionamento com o contrato celebrado na sequência do concurso público internacional então em curso, deveria ter sido também submetido a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, nos termos conjugados dos artigos 46.º, n.º 1, alínea b), e 48.º, n.º 2, da LOPTC, e não o foi.

Conforme se disse atrás, a execução de contratos que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia, quando a isso estavam legalmente sujeitos, constitui **infração financeira sancionatória prevista na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, “Pela execução de atos ou contratos que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos (...)”.**

- c) Por último, a execução, sem submissão a fiscalização prévia do TdC, do contrato outorgado em 01.04.2019, com o valor de 206.920,00 €, e que se destinava a satisfazer a mesma necessidade coletiva que vinha sendo satisfeita pela execução dos contratos anteriores e que continuou a ter que ser assegurada no ano de 2019, com a celebração de “novo” contrato ou com o contrato a outorgar na sequência do concurso público internacional, com o preço de 3.702.830,19 €.

Também este contrato deveria ter sido submetido a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, nos termos conjugados dos artigos 46.º, n.º 1, alínea b), e 48.º, n.º 2, da LOPTC, o que não aconteceu.

Consequentemente, e à semelhança do que se disse na alínea anterior, este comportamento omissivo integra a previsão da **alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, constituindo, portanto, infração financeira sancionatória.**

2. Responsáveis Indiciados pelas infrações

Em matéria de imputação de responsabilidade financeira sancionatória, decorre da lei que a responsabilidade pela prática de infrações financeiras recai sobre o agente ou os agentes da ação, podendo, ainda, recair sobre os responsáveis elencados nos n.ºs 3 e 4 do artigo 61.º da LOPTC, aplicável *ex-vi* do n.º 3 do artigo 67.º da mesma lei.

Ainda por força deste último normativo legal, aplica-se também à responsabilidade financeira sancionatória o artigo 62.º da LOPTC, nos termos do qual (n.ºs 1 e 2) essa responsabilidade pode ser direta ou subsidiária, sendo que a responsabilidade que recai sobre o agente ou agentes da ação é sempre direta.

Para efeitos de responsabilidade financeira, o agente da ação é aquele que praticou o ato ilícito, como tal qualificado nos termos do artigo 65.º, n.º 1, da LOPTC.

No caso dos membros do Governo e dos titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, o regime aplicável, o n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC, determina que esta responsabilidade financeira ocorrerá nos termos e nas condições fixadas no artigo 36.º do Decreto n.º 22.257, de 25 de fevereiro de 1933.

Dispõe este art.º 36.º que *“São civil e criminalmente responsáveis por todos os atos que praticarem, ordenarem, autorizarem ou sancionarem, referentes a liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões, contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar dano para o Estado:*

1.º Os Ministros quando não tenham ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adotado resolução diferente;

2.º Todas as entidades subordinadas à fiscalização do Tribunal de Contas, quando não tenham sido cumpridos os preceitos legais;

3.º Os funcionários que nas suas informações para os Ministros não esclareçam os assuntos da sua competência em harmonia com a lei.”

Como se vê, à luz deste novo regime e numa interpretação literal, os autarcas só respondem financeiramente pelos *“(…) atos que praticarem, ordenarem, autorizarem ou sancionarem, referentes a liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões, contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar dano para o Estado» se não tiverem*

«ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adotado resolução diferente (...)».

Contudo há que atender a uma interpretação atualística do conceito “*estações competentes*”, o que implica reconhecer como “*estações*” quer organismos ou serviços exteriores à entidade na qual se integra o decisor, quer estruturas (unidades orgânicas) existentes no seio daquela.

Tais instâncias (“*estações*”) deverão também ser dotadas de habilitação legal ou regulamentar para intervir na fase final do procedimento administrativo que precede a formação do ato decisório (em detrimento de fases anteriores, em que têm lugar atos instrumentais ou preparatórios à decisão final), independentemente de essa intervenção ser obrigatória ou facultativa (isto é, provocada pelo decisor).

Concomitantemente, as “*estações*” deverão ter competência especializada na matéria que interessa à decisão final ou, por outras palavras, para formular juízos de natureza técnica, jurídica ou científica de forma aprofundada em determinada área do conhecimento (exs., saúde, ordenamento do território) destinados a auxiliar o decisor (esclarecendo-o) sobre as condicionantes a atender na prolação do ato final.

Entretanto, a Lei n.º 51/2018, de 16.08, que procedeu à sétima alteração à Lei n.º 73/2013, de 3.09 (Lei das Finanças Locais), vem mencionar no n.º 1 do artigo 80.º-A que a responsabilidade financeira prevista no n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC “*(...) recai sobre os membros do órgão executivo quando estes não tenham ouvido os serviços competentes para informar ou, quando esclarecidos por estes em conformidade com as leis, hajam tomado decisão diferente*” e, no n.º 2 do mesmo artigo, que essa responsabilidade deve recair nos trabalhadores ou agentes que nas suas informações não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei.
(...)”

a) Quanto à situação descrita na alínea a) do ponto 1 – infrações tipificadas nas alíneas l) e b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC

Nos termos da alínea f) do n.º 1 do artigo 33.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12.09³⁰ (que estabelece o regime jurídico das autarquias locais), compete à Câmara Municipal “*Aprovar os projetos, programas de concurso, cadernos de encargos e a adjudicação de empreitadas e*

³⁰ Alterada pela oitava e última vez pela Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.

aquisição de bens e serviços, cuja autorização de despesa lhe caiba”, bem como, ainda de acordo com a alínea dd) da norma citada, “Proceder à aquisição e locação de bens e serviços”.

O artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8.06 [norma mantida em vigor pela alínea f) do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29.01] estabelece a competência para autorizar despesas no âmbito das autarquias locais, sendo que, nos termos do seu n.º 1, alínea b), às câmaras municipais (entre outros órgãos autárquicos) cabe essa competência independentemente do valor envolvido.

Transpondo para o caso em apreciação, significa que a autorização do procedimento prévio e adjudicação da aquisição de serviços realizada entre 01.06.2018 e 03.10.2018, considerando a respetiva despesa (311.502,49 €), era da competência da CMF, a qual, porém, e conforme admitido no ofício n.º 4317/2019, de 28.05.2019, conhecia e permitiu que a referida prestação de serviços se realizasse da forma “informal” descrita e em violação das normas relativas à contratação pública e financeiras supra enunciadas, com as aludidas consequências em termos de responsabilidade financeira.

Considerando, no entanto, por um lado, que o executivo camarário é um órgão coletivo, sendo que apenas os vereadores eleitos pela lista vencedora das eleições autárquicas têm pelouros atribuídos e que as áreas específicas da contratação pública e da limpeza (...), no corrente mandato (2017/2021), estão contidas nos pelouros do Presidente da CMF, G... e do Vereador F..., respetivamente, e por outro lado, não constando dos autos documentação que indiciem que os restantes membros daquele órgão colegial tinham conhecimento da situação em análise, são aqueles dois membros da Câmara Municipal de Fafe que se consideram responsáveis pela prática das infrações acima identificadas.

E, tendo em conta o esclarecido nos diversos ofícios de resposta do Município de Fafe, nenhum destes membros autárquicos se baseou em informações ou pareceres dos serviços internos e/ou de entidades externas, que fundamentem ou justifiquem as omissões ilegais apuradas.

b) Quanto à situação descrita na alínea b) do ponto 1 – infração tipificada na alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC

Conforme se refere na alínea anterior e nos termos da legislação aí citada, a competência para “Aprovar (...) a adjudicação (...) e aquisição de bens e serviços, cuja autorização de despesa lhe caiba”, compete à Câmara Municipal.

No caso concreto, a decisão de adjudicar, na sequência do procedimento de ajuste direto que culminou na outorga do contrato de 03.10.2018, para aquisição de serviços de recolha de resíduos urbanos indiferenciados e limpeza urbana no Concelho de Fafe, pelo prazo de 5 meses, foi aprovada por unanimidade, por deliberação da CMF tomada em reunião ordinária de 26.07.2018.

Estiveram presentes na citada reunião, votaram favoravelmente a decisão, e, são, portanto, responsáveis pela infração identificada em epígrafe, o Vice-Presidente da CMF, F... e os seguintes Vereadores:

-  H...
-  I...
-  J...
-  L...
-  M...
-  N...
-  O...

Esta deliberação foi tomada com base num documento da Divisão de Conservação e Ambiente de 23.07.2018, subscrito pelo chefe da mesma, D... que, já em 25.05.2018, subscrevera uma “informação” denominada “Autorização da Despesa”, com a descrição da situação de facto e solicitando autorização para avançar com o procedimento em causa.

c) Quanto à infração prevista na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC

Pela prática da referida infração, que ocorreu em todas as situações descritas nas três alíneas do ponto 1 do presente capítulo, é responsável o Presidente da Câmara Municipal de Fafe, G..., que detinha a competência legal para remeter os contratos para fiscalização prévia do TdC, nos termos da alínea k) do n.º 1 do artigo 35.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e o não fez, bem como, quanto ao contrato outorgado em 03.10.2018, autorizou

dois pagamentos contratuais, no valor de 133.927,96 € e 179.219,19 €, através das ordens de pagamento n.ºs 4276, de 28.12.2018 e 692, de 02.04.2019, respetivamente.

3. Nos termos do artigo 65.º, n.º 2, da LOPTC a multa a aplicar a cada um dos responsáveis tem como limite mínimo o montante correspondente a 25 UC (2.550 €), e como limite máximo o montante correspondente a 180 UC (18.360 €)³¹.

V – Justificações/Alegações e respetiva apreciação

1. Justificações apresentadas pela autarquia

- a) Conforme referido no capítulo I deste relatório, a presente ação de fiscalização concomitante decorre da execução da alínea c) da decisão constante do Acórdão n.º 3/14.FEV.2012 – 1.ª S/PL, tendo especificamente como objetivo averiguar do cumprimento do compromisso assumido por parte do Município de Fafe, no sentido de não renovar o contrato celebrado em 28.05.2010, a partir do final do prazo dos oito anos, 31.05.2018 (com base no qual foi concedido o visto ao contrato em sede de recurso).

Os factos apurados demonstram que de facto essa renovação, formalmente, não aconteceu, tendo a autarquia, por um lado, reiterado a notificação ao cocontratante, em 25.05.2017, da não renovação do contrato, e, por outro lado, deliberado autorizar, em 25.01.2018, a abertura de um procedimento de concurso público com publicidade internacional que possibilitasse a celebração de um novo contrato com o mesmo objeto por um novo prazo de cinco anos.

Atenta a data da deliberação que autorizou a abertura do concurso público internacional e considerando que entre a mesma e o termo do contrato outorgado em 25.08.2010 mediava apenas um prazo de 4 meses, já de si eventualmente insuficiente para a obtenção do referido objetivo, o que é facto é que o mesmo ficou, desde logo, inviabilizado pela publicação do aviso do concurso ter ocorrido, apenas, em 12.07.2018.

Sobre as razões que determinaram este atraso na publicação do anúncio de abertura do procedimento e subsequente tramitação, a CMF veio invocar no ofício n.º 6725/2018, de 28.11.2018, que *“Aquando da elaboração das peças do procedimento, os serviços concluíram que face à análise dos preços médios do mercado e condições a incluir no procedimento, o*

³¹ Desde 20 de abril de 2009, data a partir da qual entrou em vigor o Novo Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26 de fevereiro, que o valor de cada UC é de 102,00 €.

valor base seria superior ao inicialmente indicado e aprovado pelo executivo. Contudo esta última estimativa do preço base encontrada pelos serviços, motivou a necessidade de reajustar as peças do procedimento. Aos factos relatados acresce a situação de ausência por doença, por um período prolongado, do responsável pela DCA, o que conduziu a atrasos no processo, conforme foi constatado”.

A este propósito referia-se também nas Informações, respetivamente, de 25.05.2018 sobre a qual foi tomada a deliberação camarária de 14.06.2018, e na de 12.06.2018, ambas do Chefe de Divisão de Conservação e Ambiente (DCA), D..., o seguinte:

«O Contrato de Aquisição de serviços de recolha de resíduos urbanos indiferenciados e limpeza urbana do concelho de Fafe, celebrado com o consórcio A..., termina a 31/05/2018, estando em curso, o procedimento para o novo contrato de aquisição de serviços para os próximos cinco anos, na sequência da deliberação da Câmara de 25/01/2018.

Sucedede que a necessidade de adaptação e cumprimento do Código de Contratos Públicos, em vigor obrigou a uma reformulação das peças do procedimento.

Houve também, de ter em conta as recomendações da ERSAR e as implicações das mesmas nas tarifas/preços a aplicar pelo município, o que obrigou a um novo estudo sobretudo no que diz respeito às recolhas a efetuar em todo o concelho, o que, só por si, acabou por aumentar o valor base previsto para o procedimento/concurso, e que tinha sido aprovado já pela Câmara Municipal na reunião supra referida (...).

(...) 3 – O preço base do contrato a celebrar, foi calculado com base nos valores unitários pagos no anterior contrato, multiplicado pelas quantidades previstas no atual caderno de encargos, afetado do fator de atualização do índice de preços ao consumidor, publicado pelo INE, e é de 4.218.700,00 €, + IVA, tendo este valor sofrido uma alteração relativamente ao valor inicialmente previsto, face aos ajustes de algumas tarefas e periodicidade, bem como do índice de atualização de preços ao consumidor, que não foi considerado anteriormente, para efeito do cumprimento do artigo 61.º da LOE para 2018 (...).».

Relativamente às razões apresentadas pela autarquia, considerou-se que o argumento de que o atraso na publicitação do aviso de concurso se ficou a dever à necessidade de reformular as peças do procedimento em função das últimas alterações ao CCP, não podia proceder.

De facto, o Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31.08, embora só tenha entrado em vigor a 01.01.2018, foi publicitado com antecedência bastante para possibilitar uma análise atempada das alterações introduzidas, de tal forma que à data (25.01.2018) da deliberação do executivo

camarário que autorizou a abertura do procedimento de concurso público internacional já tinha decorrido tempo suficiente para esclarecer as eventuais dúvidas suscitadas pela nova legislação.

Saliente-se que a CMF era conhecedora de que o contrato celebrado em 28.05.2010, destinado à aquisição de serviços de recolha de resíduos sólidos, limpeza e higiene urbana no concelho de Fafe, terminava a respetiva vigência em maio de 2018, sem qualquer possibilidade de renovação (como assumiu perante este Tribunal), pelo que deveria ter diligenciado, com tempo, para que todos os pressupostos necessários à celebração de um novo contrato estivessem reunidos.

Considerando que face ao valor em causa (3.702.830,19 € e para um período de 5 anos) esse contrato teria de ser precedido de um procedimento de concurso público com publicidade internacional e sendo certo que entre a data de abertura do procedimento e o termo do contrato, então ainda vigente, o tempo era escasso, teria sido necessário garantir que a 21.01.2018 o procedimento estava, pelo menos, no essencial, em condições de ser colocado à concorrência, até porque, nos termos do artigo 40.º, n.º 2, do CCP, as peças do procedimento têm de ser aprovadas pelo órgão competente para a decisão de contratar, o qual, aliás, é também o órgão competente para autorizar a despesa inerente ao contrato (cfr. artigo 36.º, n.º 1, do CCP), montante de despesa essa que determina o próprio tipo de procedimento a adotar.

Ora, o que se verificou foi que o preço base do contrato - elemento fundamental do procedimento - foi, aparentemente, mal calculado, devido a diversos fatores entre os quais o tardio acatamento das recomendações da ERSAR, daí decorrendo o retardamento de todo o processo.

E, quanto à justificação também invocada pela CMF, de que parte do atraso do procedimento se ficou a dever à ausência prolongada por motivo de doença do responsável da DCA, também tal argumento não se afigurou razoável. Efetivamente, existem mecanismos legais, designadamente os previstos no artigo 42.º do Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7.01³², que permitem colmatar situações dessa natureza.

Em consequência desta atuação, e porque após 31.05.2018 continuava a existir uma necessidade pública para a qual era necessário dar resposta (higiene urbana) sem que

³² Aprovou o Código do Procedimento Administrativo.

houvesse um instrumento contratual que juridicamente desse cobertura a essa situação, a CMF, em 03.10.2018, celebrou um contrato para aquisição de serviços de recolha de resíduos sólidos e limpeza urbana do Concelho de Fafe, na sequência de um procedimento por ajuste direto autorizado por deliberação do executivo camarário de 14.06.2018, com fundamento na alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP.

A aplicação da norma citada exige a verificação cumulativa de três requisitos:

- A existência de uma situação de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis para a entidade adjudicante;
- Que em função dessa urgência não possam ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos;
- Que as circunstâncias invocadas para aplicar a norma não sejam, em caso algum, imputáveis à entidade adjudicante, isto é, que essa entidade não se tenha colocado, pela sua atuação, em posição de usufruir do “benefício” ou da “facilidade” que a norma proporciona.

Confrontando a situação em análise com os requisitos acima enunciados, concedemos que em 31.05.2018 a CMF se encontrava perante uma situação de urgência, a qual, no entanto, não era de modo algum imprevisível. De facto, e reiterando tudo quanto sobre o assunto já ficou mencionado, desde 2010 que a autarquia sabia que o contrato então celebrado com o consórcio A..., pelo prazo de 8 anos, não era renovável, pelo que à data do seu termo teria de ter um novo contrato que imediatamente o substituísse.

Não obstante ter conhecimento dessa situação, a CMF autorizou a abertura de um procedimento de concurso público com publicidade internacional apenas em finais de janeiro de 2018 (21.01.2018), ou seja, a cerca de 4 meses do termo do contrato de 2010, e, ainda assim, apenas publicitou o respetivo aviso de abertura em 12.07.2018, mais de 2 meses após a caducidade daquele contrato de 2010. Justificou este atraso com a necessidade de reformulação das peças processuais, as quais, até por imperativo legal (artigo 40.º, n.º 2, do CCP), deveriam ter sido finalizadas com vista à sua aprovação em simultâneo com a decisão de contratar.

A constatação destes factos levou a concluir que tivesse a CMF tido uma conduta mais diligente e teria sido possível realizar o concurso público com publicidade internacional e

celebrar o respetivo contrato, atempadamente, evitando o recurso ao ajuste direto. Ou, dito de outro modo, a CMF com a sua atuação colocou-se numa posição em que tendo inviabilizado a concretização do procedimento de formação contratual legalmente aplicável ao caso, “forçou” a adoção de um procedimento de ajuste direto com fundamento em critérios materiais como forma de solucionar o problema.

Dito isto, a consequência a retirar é a de que no caso não se verificaram os requisitos previstos na citada alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, pelo que o recurso ao procedimento por ajuste direto com fundamento naquela norma careceu de suporte legal.

Com este comportamento, foram violados os artigos 20.º, n.º 1, alínea a), conjugado com o 474.º, n.º 3, alínea c), e 24.º, n.º 1, alínea c), do CCP.

- b) Através do ofício n.º 4317/2019, de 28.05.2019, a CMF informou que, no período entre 01.06.2018 e 03.10.2018, portanto, imediatamente após o termo do contrato celebrado em 2010, a prestação dos serviços de recolha de resíduos sólidos e limpeza e higiene urbana foi mantida pelo Consórcio A..., de forma “informal”, tendo esses serviços atingido o valor de 311.502,42 €, que foi faturado e apresentado à autarquia e que esta não pagou³³.

Atento o valor da aquisição de serviços acima referido, nos termos das disposições conjugadas dos artigos 20.º, n.º 1, alínea a), e 474.º, n.º 3, alínea c), do CCP, também a sua realização deveria ter sido precedida de concurso público com publicidade internacional.

Ora, observou-se que a CMF não só não adotou aquele procedimento, como, aliás, nenhum outro. Adicionalmente, a autarquia também não reduziu a escrito o contrato que devia ter tutelado a aquisição dos aludidos serviços no período acima indicado, em desrespeito pelo estatuído no artigo 94.º, n.º 1, do CCP (uma vez que não se verificava nenhuma das situações de inexigibilidade ou de dispensa do contrato escrito).

Por outro lado, também não resultou dos documentos juntos aos autos que a despesa decorrente da aquisição “informal” dos serviços de recolha de resíduos sólidos, limpeza e higiene urbana, no período de junho a setembro de 2018, tivesse sido objeto de cabimento e compromisso orçamental, bem como de registo do compromisso e demonstração da existência de fundos disponíveis da entidade àquela data.

³³ Conforme referido no ponto 10 do capítulo II deste relatório.

Sobre este assunto, a autarquia, no n.º 5 do ofício supra identificado, referiu o seguinte: *“Relativamente aos esclarecimentos solicitados na alínea e)»³⁴, dir-se-á que não há evidências de qualquer ordem ou despacho, escrito ou verbal, relativamente à continuidade da prestação de serviços, que o Município em estado de necessidade consentiu”.*

Com esta afirmação a autarquia reconheceu que essa prestação de serviços foi efetuada com o seu conhecimento e consentimento, apesar de, simultaneamente, invocar a impossibilidade de provar esse consentimento, o que foi desmentido, pela própria afirmação.

Efetivamente, a CMF não podia ignorar que o serviço estava a ser assegurado, até pela visibilidade do estado das ruas que deveria ser bastante diferente se não houvesse recolha de resíduos e limpeza.

A CM alegou ainda que, ao permitir a continuidade daqueles serviços, agiu em estado de necessidade.

Ora, conforme se refere no Acórdão n.º 12/2018 – 3.ª S/PL, de 09.07.2018, deste Tribunal,

«O estado de necessidade é um princípio geral de direito, aplicável a todos os ramos do direito sustentado essencialmente no sentido de “preservar a licitude de condutas que, à partida, seriam desconformes com as diretrizes deontológicas provenientes do sistema jurídico» (...).

O que está em causa, na sua essência é a necessidade de justificar, pelo direito, a licitude de uma conduta que não observa as regras estatuídas porque, a fazê-lo “causariam um mal muito maior que aquele gerado por ou consistindo em comportamentos anormais”.

(...).

No direito administrativo o estado de necessidade é um princípio hoje positivado no n.º 2 do artigo 3.º do Código de Procedimento Administrativo, como dimensão do princípio da legalidade administrativa (...)³⁵.

³⁴ Questionava-se na alínea e) do ofício n.º 14071/2019, de 06.05.2019, desta Direção-Geral, “Considerando que, de acordo com o alegado no ofício 6725/2018, de 28 de novembro, o contrato celebrado em 03.10.2018 não teve efeitos retroativos, se esclareça, de forma inequívoca, em que regime e com que fundamento legal, foram executados os trabalhos de recolha de resíduos sólidos e limpeza e higiene urbana no concelho de Fafe, no período entre 31.05.2018 e 04.10.2018, porquanto a resposta dada a esta questão no citado ofício (“Os serviços essenciais foram mantidos pela Câmara e pela Empresa/Consórcio A...), não transmite a informação solicitada”.

³⁵ Sobre os pressupostos da aplicação do estado de necessidade administrativa, veja-se o Relatório n.º 2/2015, Proc. N.º 12/2013 – ARF 1.ª Secção, deste Tribunal.

No direito penal o artigo 34.º do Código Penal conforma o estado de necessidade como causa de exclusão da ilicitude, desde que exercido nas condições e requisitos aí estabelecidos, a saber: quando o facto praticado como meio adequado para afastar um perigo atual que ameace interesses juridicamente protegidos do agente ou de terceiro (i) não ter sido voluntariamente criada pelo agente a situação de perigo, salvo tratando-se de proteger o interesse de terceiro (ii) Haver sensível superioridade do interesse a salvaguardar relativamente ao interesse sacrificado; e (iii) ser razoável impor ao lesado o sacrifício do seu interesse em atenção à natureza ou ao valor do interesse ameaçado. Além disso, no direito penal a situação de estado de necessidade, ainda que não exclua a ilicitude do facto, pode ainda eximir a culpa, nos termos a que se refere o artigo 35.º n.º 1, (...)

Pode por último funcionar ainda no domínio da atenuação da culpa quando e se, nos termos do n.º 2 do artigo 35.º, (...).

Finalmente e ainda com alguma relevância no âmbito do direito financeiro, ainda que não necessariamente relacionada com a matéria de responsabilidade financeira, importa sublinhar a jurisprudência deste Tribunal quanto ao estado de necessidade, nomeadamente como situação que pressupõe “uma situação anormal e exorbitante”, que leva à impossibilidade para a administração de atuar legalmente e uma manifesta desproporcionalidade entre o interesse protegido pelo legislador e aquele outro cujo aparecimento ou empolamento ele não previu (cf. Autos de Reclamação n.º 40/92, de 9.2.1992, in DR. II Série, de 13.3.1993). Igualmente relevante o Acórdão 25/2014, de 16 de dezembro que, a propósito de situação invocada de estado de necessidade no âmbito da LCPA, afirmando que “o estado de necessidade é um conceito que sustenta a justificação da ilicitude de uma conduta, perante a existência de perigo eminente, ameaça de bens jurídicos pessoais ou patrimoniais e os requisitos das condutas adotadas ao seu abrigo se sustentem num princípio da proporcionalidade”.

No caso sub judice está em causa a situação alegada de uma eventual justificação da conduta conformadora de uma infração financeira sancionatória. Nesse sentido e porque é sobre esta dimensão da responsabilidade financeira que deve decidir-se, importa referir que a LOPTC dispõe, que ao regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória aplica-se, subsidiariamente, o disposto nos títulos I e II da parte geral do Código Penal.

Quer isto dizer que, para efeitos de responsabilidade financeira, o quadro jurídico normativo que importa seguir, ainda que na concretização de um direito de necessidade subjacente à ordem jurídica nacional, que se referiu, no âmbito do funcionamento e aplicação dos requisitos do direito de necessidade, vale o disposto nos artigos 34.º e 35.º do Código Penal.

Na situação sub judice, que condenou o demandado pela prática de uma infração de natureza sancionatória, p. e p. no artigo 65, n.ºs 1, al. b), 2 e 4, da LOPTC, está em causa a violação de normas sobre a assunção de compromissos, nomeadamente a não existência de fundos disponíveis por parte do Município para assumir compromissos financeiros efetuados decorrentes da contratação de serviços de transporte escolar para um determinado período de tempo, no âmbito das competências legais do Município.

(...) Ou seja, tratava-se de uma prestação de serviço sem qualquer natureza de excecionalidade ou de conjunturalidade e que, na sequência do que já vinha fazendo, o Município teria que prever, também do ponto de vista financeiro, antecipadamente, conforme decorre dos factos. (...)

Efetivamente, no caso não está em causa uma situação de perigo atual, na medida em que o Município conhecia antecipadamente a situação que estava em causa.

(...)

Por outro lado, e acrescendo ao referido, no que respeita à verificação, em concreto, do requisito da ponderação importa sublinhar que, à face do ordenamento jurídico não é possível excluir a ilicitude nos casos em que o interesse salvaguardado não seja sensivelmente superior ao interesse sacrificado.

(...)

Na hierarquia de valores, o respeito do Estado e das instituições públicas submetidas ao regime legal da LCPA, pelos compromissos financeiros que tem que assumir com fundos disponíveis é, claramente, superior ao cumprimento de um interesse como o transporte escolar, cuja execução depende sempre de uma dimensão financeira.

De todo se verifica, no caso, a situação/requisito que consubstancie uma clara, inequívoca, indubitável ou terminante superioridade dos fatores relevantes em ponderação que permitam considerar como não ilícita a conduta cometida pelo recorrente passível de fazer funcionar um dos requisitos da causa de exclusão da ilicitude a que se refere o artigo 34.º do Código Penal, aplicável nesta circunstância ao caso.

Assim e nesta parte, não colhe a argumentação apresentada pelo recorrente da existência de um estado de necessidade justificante da sua conduta, sendo improcedente nesta parte o recurso».

Cotejando a situação em análise com a jurisprudência acima citada, para além das evidentes semelhanças fácticas, concluiu-se que, de acordo com a mesma, a argumentação de que a CMF agiu em estado de necessidade não colhia, porquanto não se verificavam os pressupostos do artigo 34.º do Código Penal (CP).

Desde logo, no que se refere à alínea a), a exigência de que a *“situação de perigo”* não tenha sido voluntariamente criada pelo agente era, neste caso, contrariada pelos factos.

Por um lado, a autarquia sabia que o contrato de aquisição de serviços de recolha de resíduos sólidos, limpeza e higiene urbana no concelho de Fafe, celebrado em 28.05.2010, com o consórcio A..., terminava o seu prazo de vigência em 31.05.2018.

Sabia também que esse contrato não poderia ser renovado, considerando que essa tinha sido condição fundamental para a concessão do “visto” ao mesmo, por parte deste Tribunal.

Por outro lado, não obstante a CMF ter, em 25.01.2018, autorizado a abertura de um concurso público com publicidade internacional com vista à celebração de um novo contrato com o mesmo objeto, o que é facto é que em 31.05.2018 ainda nem sequer tinha sido publicado o anúncio relativo a esse mesmo concurso, pelo que era do conhecimento da Câmara que à data do termo de vigência do contrato celebrado em 28.05.2010 não existia nenhum outro instrumento contratual que imediatamente o substituísse dando cobertura legal à citada prestação de serviços. Ou seja, e conforme se refere no Acórdão n.º 12/2018 – 3.ª S/PL, *“no caso não está em causa uma situação de perigo atual, na medida em que o Município conhecia antecipadamente a situação que estava em causa”*.

No que respeita ao requisito previsto na alínea b) do artigo 34.º do CP, aplica-se aqui quanto foi dito no Acórdão supracitado relativamente à superioridade das normas financeiras e à prevalência do respetivo cumprimento.

Resumindo, no que concerne à justificação relativa à atuação em estado de necessidade, considerou-se que não se verificou na presente situação qualquer circunstância que, nos termos do artigo 34.º do CP, justifique ou afaste a ilicitude da atuação da CMF, consubstanciada na violação dos artigos 20.º, n.º 1, alínea a), conjugado com o 474.º, n.º 3, alínea c), e 94.º do CCP, bem como dos artigos 52.º, n.ºs 3 a 6, 8 e 9, da LEO, artigo 5.º, n.ºs

1, 3 e 5, da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro (LCPA) e artigo 7.º, n.ºs 2 e 3, do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho.

- c) Referiu, ainda, a autarquia no ofício n.º 6725/2018, que, *“(…) sendo a recolha de resíduos sólidos e limpeza e higiene urbana um serviço público essencial que o Município não poderia deixar de prestar sob pena de graves inconvenientes para a saúde pública, entendeu o Executivo recorrer ao ajuste direto para assegurar o serviço até à conclusão do procedimento referente ao concurso público internacional”*.

E reportando-se ao contrato celebrado em 03.10.2018, na importância de 303.119,00 €, justificou a não submissão do mesmo a fiscalização prévia do TdC, argumentando que o mencionado contrato não constituía uma prorrogação do contrato anterior e o respetivo valor era inferior ao limite fixado para o efeito (350.000,00 €).

No que respeita ao recurso ao ajuste direto no caso vertente, remete-se para quanto foi dito sobre o assunto na alínea a) do presente capítulo deste relatório.

Relativamente à questão da não sujeição a fiscalização prévia do contrato, cabe referir que, aquando da celebração do contrato em 03.10.2018, a CMF deveria ter tido em consideração o valor de aquisição “informal” anterior (311.502,42 €), pois estava em causa a continuação da mesma aquisição de serviços ao cocontratante, sendo irrelevante para esta consideração que a ocorrida entre junho e setembro de 2018 não tenha sido precedida de procedimento pré-contratual, contrato escrito e demais formalidades legais relativas à realização de despesa pública, já que a soma dos valores de ambos os casos (614.702,42 €) relevava para efeitos de submissão a fiscalização prévia deste Tribunal.

Ou seja, o contrato outorgado em 03.10.2018, apesar de, isoladamente, não atingir a quantia de 350.000,00 €, porque estava relacionado com a aquisição de serviços executada nos 4 meses anteriores, pela mesma empresa, com o mesmo objeto, para a mesma entidade contratante, reunia, portanto, todas as condições mencionadas no Acórdão n.º 3/2017- 1.ª S/PL, de 23.02, para se enquadrar no disposto no n.º 2 do artigo 48.º, da LOPTC, e, como tal, deveria ter sido submetido a fiscalização prévia do TdC, bem como a aquisição anterior “informal” dos mesmos serviços, já que, então, não era expectável, com as datas em causa, que o contrato a outorgar na sequência do concurso público com publicidade no JOUE fosse celebrado antes do final do ano de 2018 (como sucedeu).

E igual consideração vale para o contrato outorgado em 01.04.2019, no valor de 206.920,00 €, uma vez que, terminando a sua execução em 30.06.2019, suceder-lhe-ia ou o contrato

outorgado na sequência do concurso público com o preço de 3.702.830,19 €, ou “novo” contrato(s) sucessivo(s) (até à sua celebração), considerando que se estava perante uma necessidade coletiva cuja satisfação era imprescindível e contínua para o Município de Fafe.

Saliente-se também que, em ambos os casos, a fundamentação para a adoção de um procedimento por ajuste direto assentou no facto de ainda não ter sido outorgado o contrato decorrente do concurso público internacional iniciado com a decisão de contratar de 21.01.2018, assim se estabelecendo, por um lado, também a relação entre estes dois contratos e entre estes e o que veio a ser celebrado na sequência daquele concurso.

Com este comportamento, foram violados os artigos 46.º, n.º 1, al. b), e 48.º, n.º 2, da LOPTC.

2. Alegações apresentadas pelos indiciados responsáveis no exercício do princípio do contraditório

Na sequência da elaboração do relato e respetiva notificação, a entidade e todos os indiciados responsáveis³⁶ se pronunciaram sobre o conteúdo do mesmo, tendo apresentado alegações individuais, sendo que, em alguns casos, como se disse no capítulo I do presente relatório, as mesmas apresentam igual conteúdo. Estão nesta situação, as alegações dos Vereadores M... e J..., bem como as alegações de todos os Vereadores da oposição eleitos pelo Movimento “Fafe Sempre”, H..., I..., L... e N...

Distintas das acima identificadas e diferentes entre si, são as respostas apresentadas pelo Presidente da CMF, G..., pelo Vice-Presidente, F... e pelo Vereador, O...

Todas as alegações foram apreciadas e tomadas em consideração na elaboração do presente relatório, sendo que, em termos metodológicos e quanto às que apresentam um conteúdo idêntico, por todas, será citada apenas uma delas³⁷ e são analisadas pela seguinte ordem:

Presidente, G..., Vice-Presidente, F..., e Vereadores M..., I... e O...

- 2.1.** As alegações do Presidente da CMF incidem fundamentalmente sobre 4 vetores, sendo que os três primeiros estão interligados entre si³⁸ e serão apreciados no seu conjunto:

³⁶ Com exceção do Chefe de Divisão, D..., informante.

³⁷ Digitalizada em anexo II ao presente relatório.

³⁸ Na medida em que o indiciado responsável justifica o atraso na abertura do procedimento pré-contratual de concurso público internacional com os constrangimentos decorrentes das eleições autárquicas de 2017, e considera que, face ao contexto em que atuaram, quer ele próprio, quer a Câmara Municipal, estavam preenchidos os requisitos para a utilização do ajuste direto com base no critério material previsto no artigo 24.º, n.º 1, alínea c), do CCP (presume-se que esta argumentação se reporta ao contrato celebrado em 03.10.2018, embora não exista uma referência clara a esse respeito nas alegações).

- a) Contextualização da factualidade descrita no relato em função do funcionamento e da duração do mandato dos órgãos do município, designadamente da câmara municipal;
- b) Justificação do atraso na abertura do “novo” procedimento de concurso público com publicidade internacional;
- c) Convicção do preenchimento dos requisitos previstos no artigo 24.º, n.º 1, alínea c), do CCP, relativamente ao contrato celebrado em 03.10.2018;
- d) Natureza da responsabilidade financeira e a exigência da verificação do elemento subjetivo (culpa) na respetiva apreciação.

No que respeita ao assunto abordado nas alíneas a), b) e c) refere o seguinte:

« (...)

Ora, o mandato dos órgãos do Município – Câmara Municipal e Assembleia Municipal – é de 4 anos conforme resulta do artigo 75.º/2 da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, na sua redação atual.

*Sucedem que em 2017 terminou o mandato dos órgãos do Município de Fafe e na sequência das eleições realizadas em 1 de outubro de 2017 **iniciou-se o novo (atual) mandato dos membros da Câmara Municipal em outubro de 2017.***

Tal como refere o Relato e resulta das boas práticas de gestão e de planeamento, que terminando o contrato de aquisição de serviços de recolha de resíduos urbanos indiferenciados e limpeza urbana do concelho de Fafe, celebrado com o consórcio A..., em 31.05.2018, deveria a decisão de abertura do procedimento pré-contratual ter sido proferida no terceiro triénio do ano de 2017 a fim de que, o concurso público internacional estivesse concluído em maio de 2018, com a consequente entrada em vigor do novo contrato de prestação de serviços de “RECOLHA DE RESÍDUOS SÓLIDOS E LIMPEZA E HIGIENE URBANA NO CONCELHO DE FAFE” em 01.06.2018.

Porém, se tal ilação é teoricamente correta, no entanto, é público e notório, que, a tomada de decisões políticas pelos órgãos das autarquias locais em fim de mandato (no caso 2017), é reduzida, sendo focada essencialmente em matéria de gestão ordinária.

Com efeito, a tomada de decisões políticas no último ano de mandato que possa limitar e condicionar o mandato seguinte, é manifestamente censurável publicamente, pois põe em causa as opções políticas sufragadas pelas populações que votaram nas eleições em opções diferentes, e que vão ser consubstanciadas nos novos titulares dos órgãos do Município – Câmara Municipal e Assembleia Municipal.

Aliás, não podemos esquecer que no final de um mandato e no período que antecede as eleições autárquicas e até à tomada de posse dos novos membros eleitos, a Câmara

Municipal estava inclusive, limitada legalmente no exercício das suas competências, designadamente com a assunção de encargos, que atentas as características do objeto contratual em presença, teriam de ser necessariamente plurianuais, vinculando assim o mandato seguinte.

(...)

Por outro lado, os membros do novo executivo resultante das eleições só a partir da posse – que ocorreu em outubro de 2017 – se começam a inteirar dos assuntos a tratar no âmbito do desenvolvimento das atribuições do Município.

Sucedem, ainda, que as primeiras preocupações de qualquer Presidente e da Câmara Municipal, e foi também do aqui Exponente, incidem sobre a elaboração dos instrumentos previsionais – Grandes Opções do Plano e Orçamento para 2018 – que, no caso do Município de Fafe, foram aprovados na reunião da Câmara Municipal realizada de 12.12.2017 (cfr. Ata constante do site da CMF) e aprovados pela Assembleia Municipal na sua sessão de 28.12.2017 (ponto 2.12.da Ordem de Trabalhos da Ata constante do site da CMF).

(...)

*Assim, salvo melhor opinião, **face ao condicionalismo factual e legal apresentado, a abertura do procedimento pré-contratual de concurso público internacional (Processo 58/ABS/2018) pela CMF na sua reunião ordinária de 25.01.2018, na sequência da Informação n.º 1875/2017.HC, de 11.12.2017, tendo em vista a celebração de um novo contrato de aquisição de serviços de recolha de resíduos sólidos e limpeza urbana do Concelho de Fafe, pelo prazo de 5 anos e um valor estimado de 3.191.056,40 € (sem IVA), evidencia-se como adequado, possível e exigível.***

(...)

*Importa salientar que o objeto do contrato de aquisição de serviços de “Recolha de resíduos sólidos e limpeza e higiene urbana no concelho de Fafe” constitui um **serviço público essencial** – artigo 1.º/1/g) da Lei 23/96, de 26 de julho, na sua versão atualizada – **serviços de gestão de resíduos sólidos urbanos.***

(...)

Salvo melhor opinião, entende o Exponente (apesar de não ter formação na área administrativa e jurídica) na sequência da informação dos serviços municipais, que de acordo com o seu conhecimento, e contrariamente ao concluído pelo Douto Relato a páginas 17 e 18, estão preenchidos os requisitos para a utilização do ajuste direto com base no critério material previsto no artigo 24.º/1/alínea c) do CCP.

(...)

Na verdade, o único requisito passível de alguma dúvida seria o último, mas parece resultar evidente dos factos constante do Processo que as circunstâncias alegadas pela Entidade Adjudicante para a adoção deste critério material não foram criadas voluntariamente pelo Presidente da Câmara ou pelos membros da Câmara Municipal de Fafe.»

Antes de efetuar a apreciação do alegado, importa efetuar duas considerações prévias. Assim:

Em primeiro lugar ressaltar que o Presidente da CMF, G..., não foi considerado responsável pela infração tipificada na alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, no que respeita ao contrato celebrado em 03.10.2018, uma vez que não esteve presente na reunião do executivo camarário de 26.07.2018, na qual foi deliberada a adjudicação da aquisição de serviços em apreço, uma vez que para efeitos de responsabilização financeira é a participação nesta última que releva e não na deliberação de abertura do procedimento³⁹. O Presidente da CMF, responde, porém, na dupla qualidade de indiciado responsável por algumas das infrações identificadas no relato e enquanto presidente do órgão executivo municipal, pelo que se entende as justificações apresentadas nesta parte nesta última qualidade.

Em segundo lugar, impõe-se salientar que o indiciado responsável nada refere (em nenhuma das qualidades) nas suas alegações quanto à manutenção da prestação de serviços de recolha de resíduos sólidos e limpeza e higiene urbana, no período decorrente de 01.06.2018 a 03.10.2018, designadamente sem precedência de qualquer tipo de procedimento pré-contratual e sem contrato escrito, desrespeitando, assim, o disposto nos artigos 20.º, n.º 1, alínea a), conjugado com o 474.º, n.º 3, alínea c), e 94.º do CCP.

Apreciando agora as alegações, diga-se, desde já, que relativamente às razões que determinaram o atraso na abertura do procedimento de concurso público com publicidade internacional, o Presidente da CMF repete essencialmente os argumentos já anteriormente apresentadas nos ofícios da CMF n.ºs 6725/2018, de 28.11.2018 e 4317/2019, de 28.05.2019, as quais foram já devidamente avaliadas em sede de relato e cujas conclusões se mantêm, uma vez que não foram trazidos elementos novos ao processo que justifiquem a sua alteração.

O respondente acresce agora às anteriores justificações aquilo que designou por “*Enquadramento fatural e legal da atuação dos membros da Câmara Municipal em final de*

³⁹ A este respeito veja-se a Sentença n.º 01/07JANO4/3.ª S., deste Tribunal proferida no Processo n.º 05JRF05.

mandato e início de novo mandato” mas o argumentário que expõe a esse respeito e que, note-se, é repetido por outros indiciados responsáveis, conforme mais adiante se irá descrever, não merece acolhimento pelas razões que se passam a enumerar:

- i. O alegante, G..., foi eleito Presidente da CMF na sequência das eleições autárquicas realizadas em outubro de 2013, para o mandato 2013/2017. Na sua qualidade de Presidente da CMF não podia desconhecer que o contrato de prestação de serviços de “Recolha de resíduos sólidos e limpeza e higiene urbana no concelho de Fafe”, celebrado em 2010, terminava o seu prazo de vigência em 2018, sem possibilidade de renovação.
- ii. O respondente refere que a circunstância de 2017 ter sido um ano de eleições autárquicas, impossibilitou aquilo que nas alegações se refere como sendo uma boa prática de gestão e planeamento em situações normais (decisão de abertura do procedimento pré-contratual no “*terceiro triénio*” do ano de 2017 a fim de que o concurso público internacional estivesse concluído em maio de 2018), uma vez que em fim de mandato os eleitos locais estão limitados, quer pela lei (Lei n.º 47/2005, de 29 de agosto⁴⁰), quer pelo juízo popular, a decisões de mera gestão ordinária, que não condicionem as eventuais diferentes opções políticas tomadas pelas populações em futuros atos eleitorais.

O artigo 2.º, n.º 1, alínea p), da Lei 47/2005, estipula que, *“No período a que se refere o n.º 1 do artigo anterior os órgãos das autarquias locais e os seus titulares, no âmbito das respetivas competências, sem prejuízo da prática de atos correntes e inadiáveis⁴¹, ficam impedidos de deliberar ou decidir, designadamente, em relação às seguintes matérias: (...) Adjudicação de obras públicas e de aquisição de bens e serviços”*.

Por seu turno, o n.º 1 do artigo 1.º do diploma citado refere-se a período de gestão e o n.º 2 desse mesmo artigo clarifica que *“Para efeitos da presente lei, considera-se período de gestão aquele que medeia entre a realização de eleições e a tomada de posse dos novos órgãos eleitos”*.

Ou seja, legalmente, período de gestão é apenas aquele que decorre entre a realização da eleição autárquica e a tomada de posse dos órgãos decorrentes dessa eleição. Não é o período anterior à eleição, durante o qual, como é evidente, os órgãos autárquicos mantêm a plenitude dos seus poderes e competências. O que significa que teria sido possível e

⁴⁰ Estabelece o regime de gestão limitada dos órgãos das autarquias locais e seus titulares.

⁴¹ Sobre o entendimento do que são atos de gestão corrente, vejam-se os pareceres da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro n.º 178/2005, de 11 de outubro e da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo n.º 61/2017, de 18 de outubro.

adequado que a CMF, ainda durante o mandato que terminava em 2017, tivesse procedido à atempada abertura do procedimento pré-contratual de concurso público com publicidade internacional com vista à celebração de um novo contrato que entrasse em vigor após 31.05.2018.

E tal procedimento não só seria legal, como igualmente não mereceria censura de outra espécie, porquanto atenta a natureza da prestação de serviços em causa “*Recolha de resíduos sólidos e limpeza e higiene urbana no concelho de Fafe*”, “*serviço público essencial*” (como aliás se alega), por um lado, sempre teria de ser realizado independentemente do partido político que ganhasse as eleições, não se tratando de uma matéria que colocasse em causa opções políticas de fundo, por outro lado, sendo o concurso público com publicidade internacional um procedimento concorrencial, estava assegurada a transparência do processo.

- iii. Em todo o caso, mesmo que se aceitasse que os invocados constrangimentos eleitorais não permitiam ou condicionavam a abertura do procedimento supracitado em data anterior às eleições de 2017, o que é facto é que o indiciado responsável foi de novo eleito Presidente da CMF nas eleições autárquicas de outubro de 2017, pelo que, representando o novo executivo municipal uma solução de continuidade⁴², no sentido em que já conhecia os problemas e dificuldades existentes, bem como as situações que exigiam uma solução mais premente e sem prejuízo da elaboração e aprovação dos instrumentos previsionais, cuja importância não se coloca em causa, poderia ter dado instruções aos competentes serviços municipais no sentido de agilizar o procedimento de contratação em causa por forma a recuperar o atraso alegadamente motivado pelo processo eleitoral. Tal procedimento teria sido demonstrativo de diligência e empenho.

De salientar, aliás, que o aspeto merecedor de maior reparo no que concerne ao concurso público com publicidade internacional, foi, não tanto a data da abertura do procedimento, mas sim a dilação verificada entre essa data e a da publicação do respetivo aviso, bem como as justificações apresentadas para esse facto.

No que toca à temática alegada e referida na alínea d) supra deste ponto, natureza da responsabilidade financeira sancionatória, menciona o Presidente da CMF:

⁴² À semelhança do Presidente da CMF, outros membros do executivo anterior também foram reeleitos para o mandato 2017/2021.

«(...)

Esta responsabilização sancionatória pressupõe, o preenchimento cumulativo dos seguintes elementos: o agente, a conduta (ação ou omissão), o dano, o ilícito financeiro tipificado e a culpa.

Ora, não é suficiente que se apure a existência de uma violação e da identificação do seu autor, para que se conclua por uma efetiva imputação de responsabilidade financeira sancionatória, pois é necessária a verificação da culpa para essa imputação, ou seja, é necessário que sobre a conduta se faça um juízo de censura.

(...)

Acresce salientar que a doutrina e a jurisprudência vão no sentido de que o conceito de culpa da responsabilidade sancionatória é o do direito penal, pois, a LOPTC não oferece diretamente qualquer definição de culpa – cfr. artigo 67.º/2/4.

(...)

Por outro lado, o artigo 61.º da LOPTC sob a epígrafe de “responsáveis”, aplicável por força do artigo 67.º/3.º, refere que (...)

2 – A responsabilidade prevista no número anterior recai sobre os membros do Governo e os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, nos termos e condições fixadas para a responsabilidade civil e criminal nos n.ºs 1 e 3 do artigo 36.º do Decreto n.º 22 257, de 25 de fevereiro de 1933.

(...)

Ora, por força do artigo 61.º/2 da LOPTC os termos e as condições para se verificar a responsabilidade financeira terá de ser encontrada no artigo 36.º do Decreto n.º 22 257, de 25.02.1993, o qual exige dois pressupostos: que dos atos ilícitos resulte ou possa resultar dano para o Estado ou numa leitura atualista para o Município de Fafe e, não tiverem “ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adotado resolução diferente.

Desde logo, é de salientar que todos os valores pagos pelo Município de Fafe (conforme documentos/faturas constantes dos autos), que resultam dos atos indiciadores da prática de ilícitos financeiros, tiveram correspondência direta e necessária efetiva prestação dos serviços de recolha de resíduos sólidos e limpeza e higiene urbana na área geográfica do Município de Fafe, realizada pelo prestador de serviços, a preços correntes e de mercado, tendo em conta designadamente o preço praticado no âmbito do contrato que terminou em 31.05.2018 (preço que tinha resultado de um procedimento concorrencial de concurso

público internacional), e o preço apresentado na proposta pelo concorrente no âmbito do procedimento de ajuste direto.

Ou seja, não se verifica para o Município (ou para o Estado em sentido amplo) qualquer dano ou prejuízo de natureza financeira.

(...)

Em conclusão, a atuação do Exponente e dos indiciados pela prática das infrações financeiras não causaram danos ao Município de Fafe (ou ao Estado) e está em conformidade com as informações das “estações competentes”, ou seja, serviços municipais de Fafe.

Pelo que não estão preenchidos os pressupostos da imputação da responsabilidade financeira aos mesmos.

Por último, é referido no Relato a página 28 o artigo 80.º-A da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na redação dada pela Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto (...).

(...)

No entanto, importa ter presente que este preceito legal – artigo 80.º - A – tem natureza sancionatória.

Ora, o aditamento do artigo 80.º-A à Lei n.º 73/2013, de 03.09. foi concretizado pelo artigo 3.º da Lei n.º 51/2018, de 16.08., a qual só entrou em vigor, conforme disposto no artigo 12.º, no dia 1 de janeiro de 2019. Acresce, que a lei não salvaguardou efeitos retroativos.

Em conclusão, tendo em que os atos indiciadores de responsabilidade financeira identificados nos presentes autos, foram praticados em momento anterior à entrada em vigor do artigo 80.º-A da Lei n.º 73/2013, de 03.09. – 01.01.2019 – e por força do princípio da não aplicação retroativa da lei (cfr. artigo 2.º do Código Penal e artigo 12.º do Código Civil), tal norma não lhes é aplicável aos presentes autos. (...)».

Relativamente a esta parte das alegações, considera-se fundamental esclarecer o último aspeto referido no texto transcrito.

A Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, que aprovou o Orçamento de Estado para o ano de 2017, e, portanto, entrou em vigor no dia 1 de janeiro desse mesmo ano, no seu artigo 248.º determinou uma alteração ao artigo 61.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação da Lei n.º 20/2015, de 9 de março, no sentido de que a imputação/efetivação de responsabilidade financeira [reintegratória e sancionatória (*ex-vi* artigo 67.º, n.º 3, da LOPTC) aos órgãos executivos das autarquias locais se processasse nos termos e condições previstos

nos n.ºs 1 e 3 do artigo 36.º do Decreto n.º 22 257, de 25 de fevereiro de 1933, à semelhança, aliás, do que já acontecia com os membros do Governo.

Tratando-se de uma norma (o artigo 36.º do Decreto n.º 22 257, de 25 de fevereiro de 1933) bastante antiga, há muito que se discutia o que se deveria entender atualmente por “*estações competentes*”⁴³, sem que, no entanto, essa questão interpretativa inviabilizasse a aplicação da norma⁴⁴.

A Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto, ao aditar o artigo 80.º-A, à Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, veio dar uma interpretação atualista à norma supracitada de 1933, no que se refere à respetiva aplicação aos órgãos executivos das autarquias locais, sendo que não é por via desta alteração legal que os responsáveis a quem foi imputada responsabilidade financeira sancionatória no relato (e neste relatório) respondem, tendo em conta o disposto no artigo 36.º do Decreto n.º 22 257, de 25 de fevereiro de 1933, mas sim por via da alteração do artigo 61.º, n.º 2, da LOPTC, introduzida pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, que entrou em vigor em 01.01.2017, logo, em data anterior à prática dos factos constitutivos da infração financeira.

Não se coloca, portanto, nenhuma questão de aplicação retroativa da lei, nem, de resto, o artigo 80.º-A tem natureza sancionatória, constituindo a irretroatividade uma característica atribuível à responsabilidade financeira sancionatória no seu conjunto, a cujo regime substantivo, como o alegante refere e com razão, se aplica, nos termos do n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC, subsidiariamente o disposto nos títulos I e II da parte geral do Código Penal.

Quanto mais não fosse por efeito dessa aplicação subsidiária, sempre se exigiria para a efetivação de responsabilidade financeira pela prática de um ilícito financeiro a existência de uma conduta culposa.

Porém, é hoje indiscutível face ao disposto no artigo 61.º, n.º 5, da LOPTC, que a responsabilidade financeira não é uma responsabilidade objetiva, só ocorrendo se “*a ação for praticada com culpa*”. O conceito de culpa ínsito naquela norma abrange não apenas o dolo

⁴³ As “*estações competentes*” correspondiam às repartições da então Direcção-Geral da Contabilidade Pública (DGCP) que funcionavam junto dos diversos ministérios e as “*informações*” configuravam documentos de suporte da despesa (ordens de pagamento e, mais tarde, folhas de liquidação) devidamente informados pelos funcionários das referidas repartições quanto à legalidade e regularidade orçamental da despesa em causa.

⁴⁴ A este propósito, veja-se o Relatório n.º 05/2015-ARF/1.ª Secção.

(nas suas diversas variantes) mas também a negligência^{45/46}, a qual, por seu turno, pode ser consciente ou inconsciente⁴⁷. De facto, para que haja “culpa” relevante para imputação de responsabilidade financeira, nos termos daquela norma legal, não é necessário provar que o agente da infração tinha consciência da ilicitude do facto praticado e desejou (ou previu como possível ou necessária) com a sua prática a obtenção daquele resultado, mas tão-somente que nas circunstâncias concretas, tenha havido «(...) a violação de um dever objetivo de cuidado; a possibilidade objetiva de prever o preenchimento do tipo; e a produção do resultado típico quando este surja como consequência da criação ou potenciação pelo agente, de um risco proibido de ocorrência do resultado. III – A violação pelo agente do cuidado objetivamente devido é concretizada com apelo às capacidades da sua observância pelo “homem médio” (...).V – Para que exista culpa negligente, com preenchimento do tipo-de-culpa, necessário é ainda que o agente possa, de acordo com as suas capacidades pessoais, cumprir o dever de cuidado a que se encontra obrigado. VI – Enquanto na negligência consciente o agente representou como possível o resultado ocorrido, mas confiou, não devendo confiar, que ele

⁴⁵ A favor desta interpretação milita o facto de o Tribunal, nos termos do artigo 64.º, n.º 2, e 65.º, n.º 9, alínea a), da LOPTC, só poder relevar ou reduzir a responsabilidade financeira que em concreto se verifique, quando se evidenciar suficientemente que a infração é imputada ao seu autor a título negligente. Ou seja, e a *contrario*, caso se conclua, ou os indícios existentes apontem no sentido de que a infração foi cometida dolosamente, tal faculdade não pode ser exercida, o que, para além de inteiramente compreensível, demonstra que a “culpa” a que se refere o n.º 5 do artigo 61.º da LOPTC, integra quer o dolo, quer a negligência.

⁴⁶ Relativamente à distinção entre dolo e negligência e respetivas consequências em termos penais, refere o professor Figueiredo Dias, «*O problema da Consciência da Ilícitude em Direito Penal*», 6.ª Edição, Coimbra Editora, 2009, págs 374 e 119: «*Quanto ao significado para a culpa do dolo e da negligência (...) devemos recordar que o primeiro é expressão de uma atitude pessoal contrária ou indiferente ao dever-ser jurídico-penal, a segunda expressão de uma atitude pessoal descuidada ou leviana perante aquele dever-ser*». E, ainda, «*(...) Quando pois se afirma que dolo e negligência são expressões de uma personalidade respetivamente contrária ou indiferente, ou simplesmente descuidada ou leviana perante as exigências jurídico-penais, não se está a pretender que, enquanto formas de realização típica (o dolo como conhecimento e vontade da realização, a negligência como omissão do cuidado imposto para a evitar), se traduzem automaticamente nas respetivas expressões da personalidade. (...).Explicitamente: para que o agente seja punido a título de dolo – e isso significa para nós, (...): para que haja dolo – não basta que ele tenha realizado o tipo com conhecimento e vontade, mas é sempre necessário que tenha exprimido na realização uma atitude pessoal de contrariedade ou indiferença ao direito; como para que ele seja punido a título de negligência não basta que tenha realizado o tipo por omissão da diligência imposta, mas é sempre necessário que tenha exprimido na realização uma atitude pessoal de leviandade ou descuido perante as exigências jurídicas*».

⁴⁷ «*Negligência consciente consiste em o agente representar o facto como possível e atuar com violação do dever de cuidado, não se conformando com a realização desse facto. O agente prevê que, em consequência da violação por ele de um dever de cuidado, objetivo e subjetivo, pode verificar-se um resultado, e mesmo assim atua. Embora não se conforme com a realização, prevê o resultado e pratica o ato (...). A negligência inconsciente consiste em o agente violar um dever de cuidado (negligência objetiva) que era capaz de cumprir (negligência subjetiva). Se o agente tinha obrigação de prever e não previu (não representou) que, em consequência de determinada conduta se verificava certo resultado, atuou com negligência inconsciente*». Cfr. Henriques Eiras, Guilhermina Fortes, in “*Dicionário de Direito Penal e Processo Penal*”, 3.ª Edição, Quid Juris, 2010, pág. 504.

não se verificaria, na negligência inconsciente o agente infringe o dever de cuidado imposto pelas circunstâncias, não pensando sequer na possibilidade do preenchimento do tipo pela sua conduta»⁴⁸.

Ou ainda, como referiu o professor Guilherme de Oliveira Martins⁴⁹, «(...) *Em termos abstratos, pode dizer-se que a responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória se concretiza em torno de uma prática ilícita e culposa cuja imputação ao agente obriga a, apesar das diferenças entre ambas, duas indagações sobre a sua estatuição:*

- i) A ilicitude, ou seja, a identificação de um facto contrário à lei sem que ocorra uma causa de justificação (que no caso da responsabilidade reintegratória conduz a uma perda patrimonial);*
- ii) A culpa, na medida em que a ação deve assentar numa tal relação de meios-fins, incorrendo o agente num juízo de censura, seja por ter pretendido direta, necessária ou eventualmente atingir as normas violadas (dolo), seja por não ter pretendido pautar-se pelos deveres de cuidado que ao caso cabiam (negligência ou mera culpa).*

Analisada, nestes termos, a apreciação dos pressupostos da responsabilidade financeira não difere da que se faz à luz das demais formas de responsabilidade. Apesar das semelhanças, há, todavia, que sublinhar uma diferença de fundo que reside na circunstância de o agente revestir a qualidade de um fiel depositário, a quem é confiada a guarda de dinheiros ou outros valores públicos, sobre o qual recai o dever de prestar contas e a responsabilidade de demonstrar que agiu de forma diligente, em observância das obrigações legais que sobre ele impendem. A este circunstancialismo acresce ainda o facto de ser esse depositário quem melhor posicionado está para proceder a tal demonstração».

A culpa, quer seja na forma dolosa, quer seja na forma negligente, evidencia-se através da atuação dos responsáveis e traduz-se nos factos reputados como ilícitos, descritos no artigo 65.º da LOPTC, geradores de responsabilidade financeira sancionatória, não se exigindo para se considerar um facto como ilícito financeiro que o mesmo provoque um dano patrimonial, uma vez que a violação da ordem jurídica é ela própria um dano.

Porém, como se afirmou, os membros do órgão executivo municipal respondem nas condições específicas previstas no artigo 36.º do Decreto n.º 22 257, de 25 de fevereiro de 1933,

⁴⁸Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, proferido em 17.09.2014, no Processo n.º 150/12.OEACBR.C1, disponível em www.dgsi.pt.

⁴⁹“A reforma do Tribunal de Contas em 2006”, artigo publicado na Revista do Tribunal de Contas, n.º 46, Lisboa, julho-dezembro de 2006, págs. 43 a 45.

o qual menciona expressamente «(...) *sempre que deles (atos) resulte ou possa resultar dano para o Estado*».

O Presidente da CMF e indiciado responsável, G..., vem alegar que com a sua atuação (presume-se que se refere a todas as infrações financeiras que lhe foram imputadas no relato, uma vez que não particulariza nenhuma delas) não produziu nenhum dano para o Município ou de forma mais ampla para o Estado, porquanto os serviços sendo essenciais foram efetivamente prestados, **de acordo com os preços de mercado, tendo em conta o preço praticado no âmbito do contrato que terminou em 31.05.2018, o qual tinha resultado de um procedimento de concurso público internacional** ⁵⁰.

Mas esta lógica não colhe, porque aceitá-la seria o mesmo que consentir que, uma vez realizado um procedimento concorrencial para adjudicar uma prestação de serviços, o mesmo seria válido para sempre, ou seja, aceitar aquilo que o Acórdão n.º 34/2010 – 14.OUT. 2010/1.^a S/SS, recusou ao considerar que existia uma violação do disposto no artigo 440.º, n.º 1, do CCP – possível “*eternização*” do contrato.

De facto, se a lei estabelece, como regra, um limite ao período de vigência dos contratos (3 anos), o qual, no presente caso (8 anos), já era superior ao estabelecido na norma acima citada, exigindo findo esse prazo que a contratação dos bens ou serviços a adquirir seja, de novo, colocada à concorrência, há-de ser para que periodicamente se avalie quais são as melhores condições de mercado para que as entidades públicas procedam a essa contratação.

Uma atuação contrária a este princípio, para além de ilegal, potencia eventuais prejuízos (danos) para “*O Estado*”.

Acresce que o procedimento de concurso público internacional a que o alegante faz referência ocorreu há mais de 10 anos, pelo que os preços dele decorrentes estarão manifestamente desatualizados (para mais ou para menos, a questão não é essa)⁵¹.

O respondente termina solicitando a relevação da responsabilidade sancionatória, eventualmente existente, por considerar estarem preenchidos os requisitos das diversas alíneas do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, dizendo a propósito:

⁵⁰ Negrito nosso.

⁵¹ Note-se, aliás, que a proposta vencedora do procedimento de concurso público internacional aberto em 25.01.2018 não pertencia à empresa que se encontrava a prestar esses serviços desde 2010, o que significa que não foi esta última que apresentou a melhor proposta.

- Não houve antes nenhuma recomendação do TdC/órgão de controlo interno ao serviço e/ou aos indiciados responsáveis para correção de irregularidades semelhantes às referenciadas no presente processo;
- Não houve antes nenhuma censura por parte daqueles órgãos àqueles responsáveis, relativamente às matérias em apreço;
- Dos factos qualificados como infrações financeiras, não resultaram quaisquer danos, quer para o Município de Fafe, quer para o erário público em sentido mais amplo.
«Com efeito, os eventuais pagamentos indevidos que os delitos financeiros evidenciam corresponderam a uma prestação de serviços adequada e proporcional à prossecução das atribuições do Município de Fafe e aos usos e preços concorrenciais normais da atividade. Equacionar o não pagamento ao Adjudicatário do preço pelos serviços prestados no âmbito do contrato de aquisição de serviços seria abrir a porta ao enriquecimento sem causa por parte do Município de Fafe».

Quanto a esta última afirmação, saliente-se que não se questiona a eventual obrigação de os serviços contratados e efetivamente prestados deverem ser pagos.

Resumindo e concluindo:

Ao Presidente da CMF, G..., foi imputada responsabilidade financeira sancionatória pela prática das infrações tipificadas nas alíneas b), h) e l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, resultante da prática dos factos descritos nas alíneas a) e c) do n.º 1 do capítulo IV do presente relatório.

Em sede de exercício de direito de contraditório, o indiciado responsável, nada disse acerca das situações relatadas nas mencionadas alíneas a) e c) do ponto 1 do capítulo IV, isto é, prestação de serviço de recolha de resíduos sólidos e limpeza e higiene urbana no período de 01.06.2018 a 03.10.2018, com ***“(...) violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública (...)”*** (artigo 65.º, n.º 1, alínea l), da LOPTC) e ***“(...) violação das normas sobre (...) assunção, autorização (...) de despesas públicas ou compromissos”*** (alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC), bem como sobre as razões pelas quais entendeu não dever submeter a fiscalização prévia do TdC nenhum dos contratos celebrados e/ou executados após o termo do contrato outorgado em 28.05.2010, em violação da alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, ***“Pela execução de atos ou contratos que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos (...)”***.

Assim sendo, mantém-se tudo quanto sobre as mesmas foi dito no relato, bem como todas as qualificações legais efetivadas nessa sede e que se reproduzem neste relatório.

Já quanto à situação descrita na alínea b) do mesmo ponto 1 do capítulo IV do presente relatório, relativa à celebração do contrato de 03.10.2018, por ajuste direto com fundamento na alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, que se considerou ilegal por se entender não estarem reunidos os requisitos legalmente exigidos para a aplicação da citada norma, mas cuja infração financeira não foi imputada ao Presidente da CMF, uma vez que o mesmo não esteve presente na deliberação camarária que adjudicou a prestação de serviços, na sequência do procedimento de ajuste direto, o respondente tenta justificá-lo repetindo os argumentos já anteriormente aduzidos nos ofícios da CMF n.ºs 6725/2018, de 28.11.2018 e 4317/2019, de 28.05.2019 (os quais se analisaram na alínea a) do ponto 1 do capítulo V deste relatório) acrescentando agora uma explanação sobre os constrangimentos a que os órgãos executivos municipais estão sujeitos em período eleitoral, como era o caso em 2017.

Os alegados referidos constrangimentos também não merecem acolhimento pelas razões que se expuseram no ponto 2.1, i a iii, do presente capítulo.

O indiciado responsável tece ainda vastas considerações acerca dos pressupostos constitutivos da responsabilidade financeira sancionatória, nomeadamente sobre a necessidade da verificação do elemento subjetivo (culpa), bem como relativamente aos pressupostos da aplicação do artigo 36.º do Decreto n.º 22 257, de 25 de fevereiro de 1933, que o artigo 61.º, n.º 2, da LOPTC, na redação da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, manda aplicar aos órgãos executivos das autarquias locais, após 01.01.2017.

O artigo 61.º, n.º 5, da LOPTC, aplicável à responsabilidade financeira sancionatória por força do artigo 67.º, n.º 3, do mesmo diploma legal, é inequívoco ao estabelecer que só existe responsabilidade se houver uma conduta culposa.

Essa culpa, dolo ou negligência, apura-se através da atuação concreta dos responsáveis, que é sempre apreciada e valorizada em todas as ações de apuramento de responsabilidade financeira.

E porque também assim é neste caso, é que se considera que quanto à possibilidade de relevação de responsabilidade financeira sancionatória, prevista no artigo 65.º, n.º 9, da LOPTC e solicitada pelo alegante, não obstante não terem sido encontrados registos de recomendação ou censura enquadráveis nas alíneas b) e c) da norma citada, em relação ao organismo e ao indiciado responsável, respetivamente, considera-se que não se verifica a situação da alínea a), ou seja, não se encontra suficientemente evidenciado que ***“a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência”***.

Note-se que as infrações financeiras que foram imputadas ao Presidente da CMF não só não foram contraditadas, como, no caso da prestação de serviços realizada no período entre 01.06.2018 a 03.10.2018, de forma ilegal, o facto da mesma não ter sido paga é, por um lado, contraditório com a alegada exigência de que não se verifique uma situação de *“enriquecimento sem causa por parte do Município de Fafe”* e, por outro lado, potenciador de um *“dano”* patrimonial para a autarquia, na medida em que foi intentada uma ação judicial contra o Município, que a obter vencimento, trará uma despesa acrescida.

Por fim, e em resposta ao alegado, saliente-se que, para efeitos da aplicação do artigo 36.º do Decreto n.º 22 257, de 25 de fevereiro de 1933, com a prática das infrações acima referidas, se constata não apenas um *“dano”* ou a possibilidade do mesmo ter efeitos patrimoniais, como se verifica não terem existido informações de qualquer natureza e/ou prestadas por quaisquer entidades sobre aquelas matérias que tivessem sido prévias à prática dos atos/omissões considerados ilegais.

- 2.2.** O Vice-Presidente da CMF, F..., foi indiciado responsável, conjuntamente com o Presidente daquele órgão autárquico, pela prática das infrações identificadas na situação relatada na alínea a) do ponto 1, do capítulo IV do presente relatório, e pela prática da infração financeira prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea l), da LOPTC, conjuntamente com os restantes vereadores que votaram a deliberação camarária de 26.07.2018, no que respeita à situação descrita na alínea b) do mesmo ponto e capítulo.

O indiciado responsável apresentou, em sede de exercício de direito de contraditório, extensas alegações, que se encontram integralmente reproduzidas em anexo, e de que se destacam apenas alguns excertos, para facilitar a compreensão dos respetivos argumentos, salientando-

se que parte deles são coincidentes com os apresentados pelo Presidente da CMF, e, portanto, não serão repetidos⁵², valendo quanto a estes, tudo quanto ficou dito no ponto 2.1. supra.

Refere o alegante:

«(...)

No processo que findou com o Acórdão n.º 3/14.Fev.2012, é manifesto que o então Presidente do Município de Fafe, em representação deste, comunicou ao Tribunal, a denúncia do contrato de prestação de serviços com efeitos a partir do final do seu período de execução de oito anos.

(...)

Na verdade, o pedido de fiscalização prévia do contrato, ocorreu no ano de 2010, ou seja, no exercício do mandato autárquico – 2009/2013;

No período considerado, o respondente não tinha quaisquer responsabilidades no Pelouro em causa, ou seja, não lhe assistia qualquer responsabilidade pela gestão política e ou financeira relativa à matéria de contratação da recolha de resíduos sólidos, limpeza e higiene urbana no concelho de Fafe;

O Respondente foi eleito e passou a ter responsabilidades na gestão autárquica, como Vereador, no mandato autárquico de 2017-2021;

(...)

Sucedede que, o assunto atinente à prestação de serviços de recolha de resíduos sólidos, limpeza e higiene urbana no concelho de Fafe, apenas foi objeto de informação em 11.12.2017, pelo Chefe de Divisão da DCA, que informou que o contrato teria o seu término em 31.05.2018.

(...)

Porém, verificou-se que o procedimento concursal não ficou concluído em tempo útil, necessário à contratação de novo serviço de recolha de resíduos sólidos, limpeza e higiene urbana, que só viria a acontecer em 14 de junho de 2018;

(...)

Como se colhe dos factos insertos no relato de auditoria, face ao atraso verificado e impedimento criado à adjudicação do contrato de aquisição de serviços de recolha de resíduos sólidos, limpeza e higiene urbana no concelho de Fafe, que foi objeto de concurso com publicidade internacional n.º 58/ABS/2018, tornou-se imperioso encontrar uma

⁵² É o caso das vastíssimas considerações acerca do elemento subjetivo (culpa) da responsabilidade financeira, bem como dos pressupostos da aplicação do artigo 36.º do Decreto n.º 22 257, de 25 de fevereiro de 1933, e da aplicação do artigo 80.º-A da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

solução para responder à necessidade de recolher os resíduos sólidos, limpeza e higiene urbana, por esta ser de natureza essencial ou primária e por isso fundamental na vida comunitária (...).

(...)

Com efeito, contrariamente à conclusão inserta no Relato de Auditoria, o respondente considera que tendo em linha de conta a informação prestada pelos serviços, se encontravam preenchidos os requisitos contemplados no artigo 24.º do CCP, para o recurso a este procedimento, no caso: a) existência de uma situação de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis para a entidade adjudicante; b) que em função dessa urgência não possam ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos, e c) que as circunstâncias invocadas para aplicar a norma não sejam, em caso algum, imputáveis à entidade adjudicante.

Ora, o único requisito passível de alguma dúvida quanto ao seu preenchimento, seria o contemplado na alínea c), porém, parece-nos evidente dos factos insertos nos autos que as circunstâncias alegadas pela Entidade Adjudicante para a adoção deste critério material não foram criadas voluntariamente pelo respondente ou por qualquer outro membro do Executivo Municipal.

(...)».

O indiciado responsável termina as suas alegações concluindo:

«(...)

e) *O respondente assumiu o cargo e as inerentes funções de Vereador no mandato 2017/2021, passando a ter responsabilidades na área do ambiente a partir de 18 de outubro de 2017;*

(...)

f) *O assunto atinente à prestação de serviços de recolha de resíduos sólidos, limpeza e higiene urbana no concelho de Fafe, apenas foi objeto de informação em 11.12.2017, pelo Chefe de Divisão da DCA, que informou que o contrato teria o seu término em 31.05.2018, motivando o procedimento tendente ao novo concurso de aquisição dos serviços, aliás, objeto de deliberação no mês de janeiro de 2018;*

(...)

i) *Pelo que, o respondente agiu com a celeridade que se impunha face às circunstâncias e ao momento temporal da informação que lhe foi prestada, tendo por isso, atuado de forma adequada e exigível;*

(...)

z) Assim, não se percebe nem se concede a imputação de qualquer responsabilidade financeira;

(...)

cc) Com efeito, a este propósito coloca-se uma questão autónoma a propósito do artigo 61.º, n.º 2 da LOPTC. O que está então em causa é saber se, independentemente da imputação objetiva da infração financeira verificada e da eventual obrigação de reposição dos dinheiros públicos indevidamente utilizados ou não arrecadados, há lugar à imputação subjetiva dessa responsabilidade. A imputação subjetiva rege-se aqui por regras especiais quando recai sobre membros do Governo e titulares dos órgãos executivos das autarquias locais. (...).

(...)

ee) A responsabilidade financeira recai sobre estes “nos termos e condições fixadas para a responsabilidade civil e criminal no artigo 36.º do Decreto n.º 22.257, de 25 de fevereiro de 1933”. (...)

(...)

ii) Neste contexto, no âmbito da responsabilidade financeira, assume particular importância a questão da atuação dos membros do executivo, a coberto da audição das chamadas estações competentes.

(...)

qq) E no caso em apreço, o respondente enquanto Vereador responsável, atuou após consulta das estações e com respeito pelas informações prestadas;

rr) Sucede ainda que, nos termos do artigo 65.º, n.º 5 “ex vi” artigo 67.º, n.º 3 ambos da LOPTC, a culpa constitui um dos requisitos essenciais da responsabilidade do agente, pois daí resulta que a responsabilidade sancionatória só ocorre se a ação for praticada com culpa. E “In casu” considerando as circunstâncias, apenas é possível concluir que o agente, ou seja, o Vereador respondente, agiu sem culpa, pois solicitou a consulta das “estações competentes”, atuou em conformidade com as informações e pareceres por estas emitidas e ainda, face ao momento em que tomou conhecimento das questões (...),

(...)

zz) Pelo que e além do mais, entende-se estar preenchidos os requisitos de dispensa de pena previstos no artigo 74.º do Código Penal assim como os requisitos de relevação

de pena previstos nas alíneas a), b) e c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, de que o Vereador indiciado pode e deve beneficiar.

(...)».

Apreciando as alegações produzidas pelo Vereador F... saliente-se, desde logo, que o indiciado responsável não faz qualquer referência à prestação de serviços de recolha de resíduos sólidos e limpeza e higiene urbana no intervalo temporal compreendido entre 01.06.2018 e 03.10.2018, não apresentando nenhuma justificação para a prática dos atos executados nesse período que se reputaram como ilícitos e cuja responsabilidade financeira sancionatória lhe foi imputada conjuntamente com o Presidente da CMF.

A prática dos referidos atos enquadra-se na previsão das alíneas b) e l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, e como se mencionou, não foi contraditada ou esclarecida.

À semelhança do que se afirmou relativamente ao indiciado responsável, G..., também neste caso se conclui que estão reunidos os pressupostos para a aplicação do artigo 36.º do Decreto n.º 22.257, de 25 de fevereiro de 1933, aplicável por força do n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC.

De facto, para além da prática objetiva dos factos ilícitos, com dano, ou potencial dano, para a autarquia, e da ausência de informações dos serviços camarários ou de entidades externas aos mesmos sobre aqueles factos, a ausência de esclarecimentos, ou, aliás, de qualquer referência ao assunto em sede de contraditório, bem como a resposta que sobre o mesmo foi dada a este Tribunal no ofício da CMF com a referência n.º 4317/2019, de 28.05, aliada ao facto de os serviços prestados durante aquele período temporal não terem sido pagos, embora fossem do seu conhecimento, indiciam uma conduta que não se afigura ter sido meramente negligente, enquadrável na norma acima citada.

Relativamente ao contrato celebrado em 03.10.2018, na sequência de um procedimento de ajuste direto com fundamento na alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, que se considerou ilegal por se entender não estarem reunidos todos os requisitos enunciados na norma citada, designadamente o facto de que *“(...) as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis à entidade adjudicante”*, e cuja responsabilidade financeira sancionatória se imputou, não apenas, mas também, ao Vereador F..., por ter participado e votado favoravelmente a deliberação, tomada em reunião da CMF de 26.07.2018, mediante a qual foi adjudicada a aquisição de serviços na sequência do referido procedimento, o indiciado responsável alega em sua defesa, em síntese, os seguintes argumentos:

- Só no mandato 2017/2021, mais precisamente a partir de 18 de outubro de 2017, assumiu funções como Vereador com responsabilidades no pelouro respeitante à área do ambiente;
- Só com a Informação Interna n.º 1878/2017.HC, de 11.12.2017, tomou conhecimento que o contrato de recolha de resíduos sólidos e limpeza e higiene urbana do Concelho de Fafe, celebrado em 28.05.2010, com o consórcio A..., pelo período de 8 anos, terminava o respetivo prazo de vigência em 31.05.2018, sem hipótese de renovação, desconhecendo tudo o que se havia passado no âmbito do processo de fiscalização prévia n.º 810/2010 e do Recurso Ordinário n.º 19/2010, bem como os compromissos assumidos pelo, então, Presidente da CMF;
- A partir do momento em que tomou conhecimento do assunto, atuou sempre em conformidade com as informações dos competentes serviços camarários, nas quais confiou, considerando que face à natureza imprescindível da prestação de serviços em questão e perante a demora, alheia à sua vontade, na concretização do concurso público com publicidade internacional n.º 58/ABS/2018, a solução de adquirir os mencionados serviços por ajuste direto com aquele fundamento legal lhe pareceu correta;
- Considera, por isso, que agiu com o zelo e diligência exigível na situação, não se tendo colocado, a si próprio, ou ao Município, propositadamente, numa situação em que o recurso ao ajuste direto tivesse sido um meio para alcançar um fim menos transparente;
- Em função destes argumentos, concluiu que não praticou nenhum facto ilícito, não havendo lugar a imputação de responsabilidade financeira pela prática da infração prevista na alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

Consultada a nota biográfica dos membros do Executivo da Câmara Municipal de Fafe, disponível em <http://www.cm-fafe.pt/executivo>, observa-se que o indiciado responsável, conforme aí referido, *“Na Câmara Municipal de Fafe, foi membro da Assembleia Municipal durante quatro anos. Foi Vereador durante 13 anos, quatro anos eleito pela força política vencedora e nove anos como vereador da oposição.*

Durante dois anos, foi responsável pela Polícia Municipal, Serviço Social, Proteção Civil e Julgamento de todos os processos de contra-ordenação.

Assumiu ainda responsabilidades por todo o Departamento Técnico de Obras Públicas.

Durante meio ano, foi também responsável pelo Desporto e Cultura.

(...)

Foi candidato a Presidente da Câmara Municipal de Fafe em 2005, 2009 e 2013”.

No mandato autárquico que se iniciou em 2013, o Vereador F..., foi eleito pela lista de cidadãos eleitores “Independentes por Fafe – IPF” (oposição), à semelhança do que já tinha acontecido no mandato anterior (2009/2013)⁵³.

Ou seja, o alegante, em 2010, já era Vereador da CMF, embora eleito pela oposição e, tanto quanto se sabe, sem pelouros atribuídos.

Era membro do executivo municipal no mandato em que ocorreu a situação que deu origem ao Processo de Fiscalização Prévia n.º 810/2010 e ao Recurso Ordinário n.º 19/2010. E sendo verdade que o pelouro do ambiente só lhe foi atribuído a partir de meados de outubro de 2017, o que é facto é que, com a reorganização de pelouros que ocorreu na CMF em abril desse mesmo ano, ou seja, ainda no mandato 2013/2017, o respondente deixou a sua situação de vereador da oposição para passar a ter pelouros atribuídos e, portanto, a possibilidade de desempenhar um papel mais interventivo na gestão autárquica⁵⁴.

O indiciado responsável alega que só tomou conhecimento sobre o assunto quando assumiu o pelouro do ambiente e com a Informação Interna n.º 1878/2017.HC, de 11.12.2017, tendo agido com a diligência devida nas circunstâncias.

Porém, atento o seu longo percurso como Vereador da CMF, seja com responsabilidades em diversas áreas concretas da governação camarária, seja com o estatuto da oposição, duas opções se colocam: ou o indiciado responsável durante mais de 10 anos, enquanto membro do órgão executivo do Município de Fafe, “ignorou” assuntos importantes relativos à gestão do mesmo, que deveria conhecer, ou, conhecendo-os, não lhes deu a devida importância.

Qualquer das hipóteses revela uma conduta menos diligente da que é exigível a um “*dirigente responsável*”⁵⁵.

Face ao exposto, mantém-se, relativamente ao Vereador F..., a imputação de responsabilidade financeira sancionatória pela prática da infração financeira prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea l), da LOPTC, no que respeita à situação descrita na alínea b) do ponto 1, do capítulo IV do presente relatório.

⁵³ Cfr. atas das reuniões da Câmara Municipal de Fafe, realizadas em 05.11.2009 e 08.11.2013, respetivamente.

⁵⁴ Cfr. ata da reunião ordinária da CMF realizada em 13.04.2017 e notícia publicitada no Facebook do Município de Fafe de 20.04.2017.

⁵⁵ No sentido utilizado no Acórdão do Tribunal de Contas n.º 02/08 – 3.ª Secção - Plenário, de 13 de março de 2008, a que faremos referência mais adiante.

2.3. Conforme se disse na introdução deste relatório e no introito ao ponto 2 do presente capítulo, as alegações apresentadas, em sede de exercício de direito de contraditório, pelos Vereadores M... e J..., embora individuais, têm idêntico conteúdo. Assim sendo, e como também se mencionou, pelos dois far-se-á transcrição, apenas, da contestação do Vereador M...

De salientar, desde logo, que as alegações destes dois Vereadores são em larga medida semelhantes às alegações apresentadas pelo Presidente da CMF, abordando todos os aspetos referidos nas alíneas do ponto 2.1 do presente capítulo, embora de forma mais ligeira, sobretudo no que respeita à caracterização da responsabilidade financeira.

Sobre essas matérias já ficou tudo dito no aludido ponto 2.1, pelo que, nesta sede, se tratará apenas do que é específico a estes dois indiciados responsáveis.

Ambos iniciam as respetivas alegações mencionando que lhes foi imputada responsabilidade financeira sancionatória pela prática de factos previstos e punidos nas alíneas b) e l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, resultantes das situações relatadas nas alíneas a) e b) do capítulo IV deste relatório.

Trata-se, manifestamente, de um lapso, uma vez que apenas lhes foi imputada responsabilidade financeira sancionatória pela violação da alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, decorrente da situação descrita na alínea b) do supra mencionado capítulo⁵⁶, conjuntamente com os restantes vereadores que votaram a deliberação camarária de 26.07.2018.

Acerca deste assunto referem os interessados:

«(...)

Ora, contrariamente à ilação do Relato (que segue uma interpretação muito restritiva) o aqui Exponente considera que se encontravam preenchidos os três requisitos mencionados: a) existência de uma situação de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis para a entidade adjudicante; b) que em função dessa urgência não possam ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos, e c) que as circunstâncias invocadas para aplicar a norma não sejam, em caso algum, imputáveis à entidade adjudicante.

⁵⁶ Celebração de contrato em 03.10.2018, na sequência de um procedimento por ajuste direto com fundamento na alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, sem que se verificassem os requisitos legalmente exigidos para a aplicação da citada norma.

Na verdade, o único requisito passível de alguma dúvida seria o último, mas parece resultar evidente dos factos constante do Processo que as circunstâncias alegadas pela Entidade Adjudicante para a adoção deste critério material não foram criadas voluntariamente pelo Vice-Presidente da Câmara ou pelos membros da Câmara Municipal de Fafe.

Acresce ainda que, o ora Expoente não tem qualquer formação jurídica, nem conhecimentos académicos ou outros relativos aos procedimentos a ter em termos de contratação pública, daí, ter tomado conhecimento da matéria a deliberar através do documento emanado pela Divisão de Conservação e Ambiente, menos de 48 horas antes da reunião de Câmara onde tal matéria foi aprovada.

E, votou favoravelmente na convicção plena de que a informação do chefe de Divisão reunia todos os pressupostos e formalismos legais substantivos e processuais para a sua aprovação. (...)».

Os alegantes terminam, requerendo, por “*mera cautela*”, que o Tribunal considere preenchidos os requisitos para a relevação da responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 9 da LOPTC.

Relativamente à argumentação supra transcrita, diremos, aliás, na esteira de vasta jurisprudência deste Tribunal, que, sobre um dirigente responsável impende a obrigação de se rodear de cuidados acrescidos, designadamente, para garantia da legalidade dos procedimentos relativos à realização de despesas públicas, não se podendo limitar a confiar nas informações sem se assegurar da qualidade e da suficiência das mesmas (neste sentido, *vide* o Acórdão do Tribunal de Contas n.º 02/08 – 3.ª Secção - Plenário, de 13 de março de 2008).

Daí que, aquando da prática dos atos, se imponha uma cuidada e pormenorizada apreciação de toda a documentação presente pelos serviços técnicos do organismo (e quando a mesma não existe, seja solicitada) e não apenas a adoção de “*comportamentos de conformidade*” por parte do responsável, depositando total confiança na fiabilidade do seu conteúdo.

Nesta mesma perspetiva e como se mencionou no Acórdão do Tribunal de Contas n.º 10/2010 – 3.ª Secção – Plenário, de 6 de outubro de 2010, “(...) *no que às informações diz respeito, não se pretende significar que os decisores públicos se devam limitar a aceitar tal-qualmente as informações que lhes são prestadas; ao contrário, incumbindo-lhes decidir, incumbe-lhes também fazer uma análise crítica de tais informações (...)*”.

Acresce que os vereadores que integram o executivo camarário, com ou sem pelouros distribuídos (mais os primeiros do que os segundos), têm sempre a possibilidade (e o dever) de obter informação sobre as diversas matérias em apreciação e votação nas reuniões camarárias, como, aliás, decorre da jurisprudência acima citada.

Não procede, portanto, a argumentação da falta de conhecimento sobre as matérias relativas à contratação pública, a escassez de tempo para apreciar as informações previamente à deliberação camarária, nem a mera adesão acrítica ao conteúdo dessas mesmas informações. Recorde-se, porém, que a razão pela qual se considerou ilegal a contratação por ajuste direto com base na alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, foi por se entender que a CMF, mais concretamente os membros do executivo municipal que aprovaram a deliberação camarária de 26.07.2018, tinham, por ação ou omissão, colocado o Município numa situação em que perante a necessidade de dar resposta urgente a um problema, não era possível recorrer a nenhum outro procedimento pré-contratual que não aquele.

Ora, considerando a razão apontada, em termos de apreciação da culpa, não é despicienda a análise das responsabilidades exercidas na CMF por cada um daqueles Vereadores, ao longo do tempo, como, aliás, se fez relativamente ao Presidente e ao Vice-Presidente da autarquia.

Concretamente, no que concerne aos indiciados responsáveis, M... e J..., constata-se o seguinte:

a) M... foi vereador da CMF no mandato 2009/2013, com os pelouros da Cultura, Desporto e Juventude, e no mandato 2013/2017, foi designado Vice-Presidente da CMF. Permanece como Vereador no atual mandato, com os pelouros da Educação, Cultura, Turismo e Património Cultural, Juventude, Desporto, Tempos Livres, Arquivo Histórico e Defesa do Consumidor⁵⁷.

Ou seja, o Vereador acima identificado desempenha funções na CMF há, pelo menos, 10 anos, sendo que já exercia essas funções ao tempo em que foi celebrado o contrato de recolha de resíduos sólidos e limpeza e higiene urbana do concelho de Fafe (28.05.2010), com o consórcio A..., que deu origem ao Processo de fiscalização prévia n.º 810/2010 e ao Recurso Ordinário n.º 19/2010, bem como aos compromissos assumidos pelo, então, Presidente da CMF.

⁵⁷ Informação disponível em <http://www.cm-fafe.pt/executivo>, e atas das reuniões da Câmara Municipal de Fafe, realizadas em 05.11.2009 e 08.11.2013, respetivamente.

É certo que os pelouros cuja responsabilidade lhe foi atribuída foram sempre respeitantes a matérias diversas das ora em questão, porém, tendo estado sempre presente no executivo municipal durante este período temporal, inclusivamente na qualidade de Vice-Presidente, durante 4 anos, não é credível que desconhecesse o assunto ou que não tivesse sido possível ter uma atuação mais proativa na resolução atempada do problema.

b) Já quanto à Vereadora J..., a mesma foi eleita pela primeira vez nas passadas eleições autárquicas realizadas em 01.10.2017. É vereadora a tempo inteiro desde final de outubro de 2017 (cfr. ata da reunião ordinária da CMF realizada em 26.10.2017) com os pelouros dos Recursos Humanos, Modernização Administrativa e Qualidade, Ambiente, Proteção Animal, Cemitério, Desenvolvimento Económico, Desenvolvimento Rural, Concessões e Fundos Comunitários.

Considerando a mesma lógica que se tem vindo a aplicar na apreciação do comportamento dos indiciados responsáveis, de acordo com a qual são responsáveis aqueles que com dolo ou negligência não atuaram com a celeridade e a solicitude necessárias para que o procedimento de concurso público internacional estivesse concluído antes do termo da vigência do contrato celebrado em 28.05.2010, estando em posição de o poder fazer, teremos de concluir que a Vereadora J... não se encontrava nessa situação, uma vez que o mandato 2017/2021 é o primeiro em que desempenha funções na CMF, sendo, portanto, plausível que desconhecesse o historial anterior referente a este assunto, tendo-se confrontado pela primeira vez com a matéria através da Informação n.º 1878/2017.HC, de 11.12.2017, ou seja, cerca de 2 meses após o respetivo início de funções como Vereadora na CMF.

Face ao exposto, relativamente à Vereadora J..., não se mantém a imputação de responsabilidade financeira sancionatória pela prática da infração financeira prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea I), da LOPTC, no que respeita à situação descrita na alínea b) do ponto 1, do capítulo IV do presente relatório.

2.4. Os Vereadores H..., I..., L... e N..., que, no atual mandato autárquico resultante das eleições ocorridas em 01.10.2017, foram todos eleitos pelo Movimento Independente designado “Fafe Sempre”⁵⁸, apresentaram, em sede de exercício de direito de contraditório, alegações individuais, mas iguais.

⁵⁸ Sem pelouros atribuídos.

Em síntese, referem os respondentes:

«(...)

6.º

O Vereador ora pronunciante não tem formação jurídica, nem conhecimentos académicos ou outros relativos aos procedimentos a ter em termos de contratação pública.

7.º

Tal como em todas as matérias a submeter a deliberação das reuniões da Câmara Municipal de Fafe, o Vereador aqui respondente tomou conhecimento da matéria a deliberar e do documento emanado da Divisão de Conservação e Ambiente, referidos nos artigos 1 e 2.º supra, menos de 48 horas antes da reunião de Câmara onde tal matéria foi aprovada.

8.º

O Vereador aqui respondente só votou favoravelmente a deliberação em causa na convicção plena que estavam cumpridos todos os pressupostos e formalismos legais.

(...)

12.º

Acrescenta-se ainda que o Vereador em causa desconhecia por completo a existência de outras questões conexas com esta e relativas a contratos com a mesma empresa, questões que não foram abordadas nesta reunião, nem em nenhuma outra.

(...)

20.º

O Vereador da oposição agiu sem qualquer culpa, não lhes sendo exigível conduta diferente.

(...)

22.º

Por cautela, sempre dirá que, relativamente a todos e a cada um deles:

- a) Evidencia-se suficientemente que uma eventual falta só lhes pode ser imputada a título de negligência;*
- b) Não houve antes recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correção da irregularidade do procedimento adotado;*
- c) É a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno os pretende censurar pela sua prática.*

(...)

35.º

Mesmo que assim não se entendesse, sempre deverá ser relevada a responsabilidade, por estarem reunidos e preenchidos os pressupostos elencados no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC».

Apreciando, diremos que, relativamente aos argumentos apresentados nos artigos 7.º e 8.º, se aplica o que já foi referido sobre estas mesmas matérias a propósito das alegações dos Vereadores M... e J...

Sobre a culpa de cada um destes indiciados responsáveis e, muito em particular, relativamente à alegação de que desconheciam a existência de outras questões conexas com esta e relativas a contratos com a mesma empresa, é de salientar que, com exceção de N..., que se encontra a cumprir o seu primeiro mandato como Vereador da CMF, tendo sido eleito em 2017, todos os restantes, não obstante estarem no presente mandato na oposição, foram em mandatos anteriores, vereadores com responsabilidades em diversas áreas, sendo que inclusivamente a Vereadora L... foi nos mandatos 2009/2013 e 2013/2017 responsável pelo pelouro do Ambiente e Saneamento Básico, designadamente, gestão de resíduos sólidos (B...⁵⁹).

Assim, e conforme se pode verificar pelas respetivas notas biográficas, constantes da página eletrónica do Município de Fafe:

- a) H... foi Vereador da Educação, Cultura e Desporto nos mandatos de 1997/2001, 2001/2005 e 2005/2009. No mandato 2009/2013, foi Vereador da Educação, do Ordenamento do Território e do Urbanismo. Simultaneamente foi também Vice-Presidente da CMF nos mandatos 2005/2009 e 2009/2013;
- b) I... exerce funções como Vereador da CMF desde 2005, tendo sido responsável pelas áreas de manutenção de vias, jardins e edifícios, comunicações, energia e relação com juntas de freguesia até 2009. Com a reorganização de pelouros ocorrida na CMF, em abril de 2017, ficou responsável pelas áreas de estudos e projetos de obras municipais, obras municipais, proteção civil, fiscalização e contencioso, informática e comunicações, Indáqua;
- c) L..., Vereadora da CMF desde finais de 2009, com responsabilidade na gestão dos contratos de concessão de abastecimento de água para consumo humano e saneamento de águas residuais, contratos de prestação de serviços de manutenção dos jardins e espaços públicos, recolha de resíduos sólidos urbanos e limpeza urbana, definição de

⁵⁹ Esta última, pelo menos desde a reorganização de pelouros realizada na CMF em abril de 2017.

investimentos em redes de abastecimento de água e saneamento básico e, pelo menos, desde a reorganização de pelouros que se mencionou na alínea supra, gestão de resíduos sólidos (B...).

Considerando o historial de todos estes vereadores e as responsabilidades muito abrangentes que desempenharam em diversas áreas do executivo camarário durante um longo período de tempo, a alegação que nada sabiam sobre a contratação em análise, nem sobre a matéria conexa, não se considera credível.

Relativamente ao Vereador N..., pelas mesmas razões invocadas a propósito da Vereadora J..., acrescidas neste caso, do facto de se tratar de um primeiro mandato, iniciado em 2017, e ser, além disso, um vereador da oposição, logo com menor capacidade de intervenção ativa no executivo camarário, não se mantém a imputação de responsabilidade financeira sancionatória pela prática da infração financeira prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea l) da LOPTC, no que respeita à situação descrita na alínea b) do ponto 1, do capítulo IV do presente relatório.

- 2.5. Finalmente no que respeita ao indiciado responsável, O..., eleito pela lista do PSD, portanto, vereador da oposição, as alegações apresentadas pelo mesmo, em sede de exercício do direito de contraditório, não divergem, em grande medida, das expostas pelos Vereadores do Movimento “Fafe Sempre” que, no ponto 2.4 supra, resumidamente se enunciaram, com exceção de uma especificidade que neste contexto assume relevância e que infra se menciona.

Assim, refere o respondente:

«(...)

3.º

O ora respondente à data esteve na reunião em substituição do Vereador titular P..., que viria a renunciar ao mandato em finais de 2018, e não tem, nem tinha pelouros atribuídos, até pela razão apontada, de que o titular do cargo não era ele.

(...)

12.º

Para além disso, o Vereador em causa, por não ser o titular do cargo, desconhecia por completo a existência de outras questões conexas com esta e relativas a contratos com a mesma empresa, que não foram abordados em tal reunião.

13.º

Sendo que, como se referiu esteve presente na reunião em substituição do Vereador P..., que viria a renunciar ao cargo em finais de 2018.

14.º

Pelo que não lhe pode ser assacada qualquer responsabilidade a este propósito.

(...)

22.º

O Vereador da oposição agiu sem qualquer culpa, não lhe sendo exigível conduta diferente.

(...)

38.º

Mesmo que assim não se entendesse, sempre deverá ser relevada a responsabilidade, por estarem reunidos e preenchidos os pressupostos elencados no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC».

A circunstância invocada pelo indiciado responsável (ter estado presente na reunião em substituição do titular do cargo) e já não pertencer ao executivo camarário, é naturalmente relevante na apreciação do dever de diligência que lhe é, ou era, ao tempo da deliberação, exigível. Porém, mais uma vez, se observarmos o *curriculum* do respondente, disponível na página eletrónica oficial do Município de Fafe, constatamos que foi vereador da CMF no mandato 2013/2017, responsável pelos pelouros das atividades económicas, mercados/feiras, sistemas energéticos, proteção animal, concessões (Indáqua e Resinorte), cemitério municipal e trânsito.

Tal como relativamente a outros vereadores, também neste caso, os pelouros que estavam sob responsabilidade do alegante não tinham relação com a matéria em apreço (recolha de resíduos sólidos e higiene urbana), mas a menos que se aceite que cada vereador só é responsável pelas matérias abrangidas pelas respetivas áreas e se possa alhear de toda a restante atuação da Câmara Municipal, podendo “assinar de cruz” sobre qualquer outro assunto, então todo o executivo municipal e, principalmente, os vereadores com pelouros atribuídos não podem alegar desconhecimento sobre as questões discutidas e votadas nas reuniões camarárias ocorridas durante os mandatos em que exerceram funções⁶⁰.

Conforme se menciona na Sentença n.º 11/07, de 10.07, da 3.ª Secção deste Tribunal, «*Quem pratica um ato administrativo, seja como titular de um órgão singular ou de um órgão coletivo,*

⁶⁰ A este propósito vide Relatório n.º 2/2012-1.ª Secção, aprovado no âmbito do Processo n.º 03/2012-1.ª S./ARF.

tem a obrigação, como último garante da legalidade administrativa, de se certificar de que estão cumpridas todas as exigências de fundo e de forma para que o ato seja juridicamente perfeito, ou seja destituído de vícios geradores de nulidade, de anulabilidade ou de ineficácia. E quando, como é o caso, esse resultado não é conseguido, e se trata de um órgão coletivo ou plural, é normal que se indiciem como responsáveis todos os que praticaram o ato».

O indiciado responsável O... alega, contrariando este raciocínio, que à data da deliberação (2018, mandato 2017/2021) não lhe era exigível que conhecesse o assunto, muito menos tendo estado presente na deliberação adjudicatória, em substituição, logo, não era responsável. Mas não só participou da adjudicação considerada ilegal como no mandato de 2013/2017, em que o respondente fazia ativamente parte do executivo camarário, a CMF não atuou com a diligência devida para resolver o problema, daí ter sido necessário em 2018 recorrer à contratação por ajuste direto.

Todos estes indiciados responsáveis solicitam também nas respetivas alegações a relevação da eventual responsabilidade financeira sancionatória, ao abrigo do disposto no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, por considerarem preenchidos os requisitos previstos nas alíneas dessa norma legal.

Como alguns dos próprios alegantes reconhecem, a possibilidade de relevação de responsabilidade financeira sancionatória traduz o exercício não vinculativo de uma competência, ou seja, é facultativo (resultante do termo “*podem*”), atribuída às 1.ª e 2.ª Secções deste Tribunal, ainda que se encontrem preenchidos todos os pressupostos exigidos pelas alíneas a) a c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC. No caso, esclarece-se que não foram proferidos anteriormente juízos de censura ou de recomendação quanto aos indiciados responsáveis e ao organismo.

VI. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, nos termos do n.º 4 do artigo 29.º da LOPTC, e do n.º 2 do artigo 110.º do Regulamento do Tribunal de Contas, publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 33, de 15.02.2018, foi, em 01.09.2020, emitido pela Senhora Procuradora-Geral-Adjunta, o parecer n.º 64/2020, que se transcreve:

- «I. Tem o presente processo por objeto o apuramento de eventual responsabilidade financeira sancionatória relativa a contratos conexos e sucessivos, no âmbito de serviços de recolha de resíduos urbanos e limpeza urbana, em que foi adjudicante a Câmara Municipal de Fafe.*
- II. Os contratos não foram remetidos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, enfermado os procedimentos de violação de normas de contratação pública e da LCPA.*
- III. Do ponto de vista objetivo, a qualificação dos atos como infração financeira sancionatória, nos termos indicados e com respeito às normas violadas referidas, não merece dúvida.*
- IV. Já no que se refere à imputação subjetiva, importa ter em conta dois elementos da tipicidade própria das infrações financeiras cujo agente é titular de cargo político em autarquia local, a saber:*
- 1. A existência de pareceres dos serviços – de 25.05.2018, de 12.06.2018, de 23.07.2018 (no processo 57/ABS/2018) e de 04.03.2019 (processo 26/ABS/2019), todos eles constantes do processo de fiscalização prévia, sem numeração;*
 - 2. A suscetibilidade da produção de dano em resultado da conduta ilícita – a respetiva avaliação não pode ser apreciada em abstrato, mas face ao concreto procedimento; ou seja, não se pode concluir pela possibilidade de dano porque “pode sempre haver dano” – a potencialidade de dano há-de resultar dos factos, do seu contexto, da comparação com realidades conhecidas».*

VII. CONCLUSÕES

- 1.** Em cumprimento da deliberação constante da alínea c) do Acórdão n.º 3/14.FEV.2012 – 1.ª S/PL, e na sequência do despacho judicial de 26.09.2018, foi iniciada uma ação de fiscalização concomitante ao Município de Fafe, no sentido de apurar se o mesmo estava a cumprir o compromisso escrito, assumido em 2010, pelo, então, Presidente da CMF, de não renovar o contrato de aquisição de serviços para recolha de resíduos sólidos, limpeza e higiene urbana no concelho de Fafe, celebrado em 28.05.2010, com o consórcio formado pelas empresas B... e C..., pelo prazo de 8 anos, no valor de 5.895.140,00 € (sem IVA).
- 2.** De acordo com os elementos documentais recolhidos, apurou-se que:
 - a)** O termo de vigência do referido contrato ocorreu em 28.05.2018, não tendo havido nenhuma renovação formal;

- b) À data do termo do contrato estava em curso um procedimento de concurso público com publicidade internacional, nos termos do artigo 20.º, al. b), do CCP, com vista à celebração de novo contrato de aquisição de serviços de recolha de resíduos sólidos e limpeza urbana do concelho de Fafe, pelo prazo de 5 anos, autorizado por deliberação da CMF realizada em 25.01.2018, em conformidade com o proposto na Informação Interna n.º 1878/2017.HC, de 11.12.2017;
- c) O respetivo aviso tinha sido publicado no Diário da República, em 12.07.2018;
- d) De acordo com a CMF, o atraso verificado neste procedimento ficou a dever-se às razões apresentadas no ofício n.º 6725/2018, de 28.11.2018;
- e) Este procedimento culminou com a deliberação da CMF, de 31.01.2019, de adjudicar ao concorrente E... a aquisição dos referidos serviços. Porém, dois dos concorrentes recorreram contenciosamente daquela decisão, pelo que, em 28.05.2019, data do último ofício da CMF (n.º 4317/2019), ainda não era previsível uma data para a outorga do contrato;
- f) Enquanto decorria o procedimento supra identificado e considerando a necessidade de assegurar a prestação daquele serviço, a CMF adotou os seguintes procedimentos:
 - i. No decurso do período compreendido de junho a setembro de 2018, os serviços foram executados sem precedência de procedimento pré contratual, sem contrato escrito, sem informação de cabimento, compromisso orçamental e de fundos disponíveis, pelo que se considerou que eram ilegais, como se descreve na alínea a) do ponto 1 do capítulo IV, do presente relatório;
 - ii. Entre 03.10.2018 a 03.03.2019, através de um contrato celebrado por ajuste direto com fundamento na alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, que se considerou ilegal pelas razões constantes da alínea b) do ponto 1 do capítulo IV, do presente relatório;
 - iii. Entre 01.04.2019 a 30.06.2019, através de um contrato celebrado por ajuste direto também com fundamento na alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, cuja legalidade não se colocou em crise atento o facto de estarem pendentes recursos contenciosos da deliberação da CMF de 31.01.2019, que pôs termo ao procedimento de concurso público com publicidade internacional cuja decisão de abertura ocorreu em 25.01.2018.
- g) Durante todo o período a que se referem os parágrafos da alínea anterior, i.e., entre 31.05.2018 e 30.06.2019, a prestação de serviços de recolha de resíduos sólidos e limpeza urbana do concelho de Fafe, foi realizada sempre pela B...;

- h) Nenhuma destas aquisições/contratos foi submetida a fiscalização prévia do TdC, a que estava obrigado, nos termos do artigo 46.º, 48.º, n.º 2, da LOPTC.
3. Pelas ilegalidades enunciadas no ponto 1 do capítulo IV do presente relatório, e mencionadas em i) e ii) da alínea f) e na alínea h) supra, foram imputadas responsabilidades financeiras sancionatórias aos responsáveis identificados no ponto 2 do mesmo capítulo, os quais foram todos notificados para efeitos do artigo 13.º da LOPTC.
 4. Saliente-se que, no que respeita à infração identificada em i) da alínea f) foi expressamente reconhecido pelo Município [vide alínea a) do ponto 2 do capítulo IV] que os membros do executivo camarário não se basearam em quaisquer informações ou pareceres dos serviços para a prática dos atos ilegais, o mesmo sucedendo quanto às infrações praticadas por omissão e identificadas na alínea h).
 5. Todos os indiciados responsáveis apresentaram alegações individuais, embora em alguns casos, de igual conteúdo, cuja apreciação consta do ponto 2 do capítulo V deste relatório.
 6. Igualmente notificado para se pronunciar sobre o relato, na qualidade de informante, foi o Chefe de Divisão de Conservação e Ambiente da CMF, D..., o qual, no entanto, optou por não o fazer.
 7. Em função dessa apreciação, manteve-se inalterada a imputação de responsabilidades financeiras sancionatórias anteriormente efetuada em sede de relato, com exceção do que respeita aos indiciados responsáveis, J... e N..., aos quais, pelas razões apontadas na análise das alegações apresentadas em sede de contraditório, se considerou não ser de imputar tal responsabilidade, no que respeita à ilegalidade verificada no contrato celebrado em 03.10.2018.
 8. Relativamente aos restantes indiciados responsáveis e ao organismo, respetivamente, não foram encontrados registos de recomendação ou censura enquadráveis nas alíneas b) e c) do n.º 9 do art.º 65.º da LOPTC.

VIII. DECISÃO

Os Juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 1.ª Secção, nos termos do artigo 77.º, n.º 2, alínea c), da LOPTC, decidem:

1. Aprovar o presente relatório que indicia ilegalidades na execução dos contratos em análise e identifica os eventuais responsáveis no capítulo IV.
2. Recomendar à Câmara Municipal de Fafe o rigoroso cumprimento de todos os normativos legais relativos:
 - a) À remessa para fiscalização prévia do Tribunal de Contas de todos os atos e contratos que se enquadrem no âmbito dos n.ºs 1 e 2 do artigo 46.º, em conjugação com o artigo 48.º da LOPTC;
 - b) À contratação pública, designadamente o disposto no artigo 20.º, conjugado com os artigos 474.º, 24.º e 94.º do Código dos Contratos Públicos;
 - c) À legalidade da assunção da despesa, designadamente os artigos 52.º, n.ºs 3 a 6, 8 e 9, da LEO, 5.º, n.ºs 1, 3 e 5, da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, e 7.º, n.ºs 2 e 3, do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, nas suas versões atuais.
3. Fixar os emolumentos devidos pela Câmara Municipal de Fafe em 137,31 €, ao abrigo do estatuído no artigo 18.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31.05, o qual foi alterado pelas Leis n.ºs 139/99, de 28.08, e 3-B/2000, de 04.04.
4. Remeter cópia deste relatório:
 - + Ao Presidente da Câmara Municipal de Fafe;
 - + Aos restantes indiciados responsáveis e informante a quem foi notificado o relato;
 - + Ao Juiz Conselheiro da 2.ª Secção responsável pela área de responsabilidade IX – Administração Local e Setor Empresarial Local.
5. Remeter o processo ao Ministério Público, nos termos do artigo 57.º, n.º 1, e 77.º n.º 2, alínea d), da LOPTC.
6. Após as notificações e comunicações necessárias, divulgar o relatório na página da internet do Tribunal de Contas.

Lisboa, 6 de outubro de 2020

Os Juízes Conselheiros

Mário Mendes Serrano - Relator

Fernando Oliveira Silva

Alzira Antunes Cardoso

Ficha Técnica

EQUIPA

Ana Luísa Nunes - Coordenação
Auditora-Coordenadora do DCPC

Helena Santos – Supervisão
Auditora-Chefe do DCC

Cristina Gomes Marta
Auditora