

Auditoria de Apuramento de Responsabilidade Financeira

Pinhais do Zêzere – Associação para o
Desenvolvimento, Município de Pedrógão Grande,
Município de Figueiró dos Vinhos, Município de
Castanheira de Pera e Município de Pampilhosa da
Serra - Gerências de 2015 a 2018

RELATÓRIO N.º 14/2022 - ARF
2ª SECÇÃO



T
C TRIBUNAL DE
CONTAS

ÍNDICE

1 - SUMÁRIO EXECUTIVO.....	5
1.1 - NOTA PRÉVIA	5
1.2. – OBJETIVO, ÂMBITO E METODOLOGIA.....	7
1.3. – PRINCIPAIS CONCLUSÕES.....	8
2 – RECOMENDAÇÕES	11
3 – CONTRADITÓRIO	12
4 – DOS FACTOS.....	20
4.1. A PINHAIS DO ZÊZERE – ASSOCIAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO: CARATERIZAÇÃO E PRINCIPAIS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS	20
4.2. FINANCIAMENTO.....	26
4.3. DA (NÃO) REMESSA DE CONTAS AO TdC PELA APZ E DA (NÃO) SUJEIÇÃO DOS CONTRATOS/PROTOCOLOS MENCIONADOS À FISCALIZAÇÃO PRÉVIA DO TC.....	35
4.4. MEIOS HUMANOS DISPONIBILIZADOS PELA APZ AOS MUNICÍPIOS.....	35
4.5. RECRUTAMENTO AO ABRIGO DO PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DOS VÍNCULOS PRECÁRIOS (PREVPAP)	38
4.6. INCOMPATIBILIDADES E IMPEDIMENTOS	40
4.6.1. DA INTERVENÇÃO NA APROVAÇÃO DOS CONTRATOS/PROTOCOLOS, NA AUTORIZAÇÃO DA DESPESA E/OU NO PAGAMENTO	41
4.6.2. DA INTERVENÇÃO DE AUTARCA EM DECISÕES SOBRE ASSUNTOS EM QUE ESTEJA PESSOALMENTE INTERESSADO.....	42
5 – DO DIREITO	45
5.1. DA POSSIBILIDADE DE OS MUNICÍPIOS CELEBRAREM CONTRATOS-PROGRAMA E ATRIBUÍREM SUBSÍDIOS A ASSOCIAÇÕES EM QUE PARTICIPEM	45
5.2. SUJEIÇÃO À JURISDIÇÃO E CONTROLO FINANCEIRO DO TdC.....	50
5.3. MEIOS HUMANOS DISPONIBILIZADOS PELA APZ AOS MUNICÍPIOS.....	52
5.4. RECRUTAMENTO AO ABRIGO DO PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DOS VÍNCULOS PRECÁRIOS (PREVPAP)	55
5.5. INCOMPATIBILIDADES E IMPEDIMENTOS	56
5.5.1. DA PARTICIPAÇÃO NA APROVAÇÃO DOS CONTRATOS/PROTOCOLOS, NA AUTORIZAÇÃO DA DESPESA E/OU NO PAGAMENTO	58
5.5.2. DA PARTICIPAÇÃO DE AUTARCA EM DECISÕES SOBRE ASSUNTOS EM QUE ESTEJA PESSOALMENTE INTERESSADO.....	59

6 – EVENTUAIS RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS	60
6.1. INCUMPRIMENTO PELA APZ DA OBRIGAÇÃO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS AO TC	60
6.2. OUTORGA DE CONTRATOS/PROTOCOLOS, NOS ANOS DE 2015 A 2018, ENTRE OS MUNICÍPIOS E A APZ QUE VISAM ESSENCIALMENTE O RECRUTAMENTO DE PESSOAL, POR RECURSO A ENTIDADE TERCEIRA, COMO FORMA DE CONTORNAR AS DISPOSIÇÕES LEGAIS RELATIVAS AO RECRUTAMENTO DE PESSOAL NAS AUTARQUIAS LOCAIS	60
6.3. REGULARIZAÇÃO PELOS MUNICÍPIOS (MPS E MPG) DE SITUAÇÕES DE PESSOAS QUE PARA ELES TRABALHAVAM POR INTERMÉDIO DA APZ E, COMO TAL, SEM VÍNCULO JURÍDICO AOS MUNICÍPIOS, EM DESRESPEITO PELOS REQUISITOS DE APLICAÇÃO DO PREVPAP .	68
6.4. INTERVENÇÃO DE AUTARCA EM PROCESSOS ADMINISTRATIVOS, ATOS OU CONTRATOS NOS QUAIS ESTAVA IMPEDIDO, POR NELES TER INTERESSES DIRETOS OU INDIRETOS, DANDO ORIGEM A AUTORIZAÇÕES DE DESPESA SEM CONFORMIDADE LEGAL.....	70
7 – APRECIACÃO DO CONTRADITÓRIO.....	71
7.1. PRONÚNCIA DA APZ	71
7.1.1. ANÁLISE ÀS ALEGAÇÕES.....	73
7.2. PRONÚNCIA DO MPG E DOS SEUS RESPONSÁVEIS.....	76
7.2.1. CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL.....	76
7.2.1.1. ANÁLISE ÀS ALEGAÇÕES.....	76
7.2.2. CONTRADITÓRIOS PESSOAIS - VALDEMAR GOMES FERNANDES ALVES, BRUNO MIGUEL ANTUNES GOMES, JOSÉ ANTUNES GRAÇA, MARIA MARGARIDA DAVID LOPES GUEDES, NELSON DAVID FERNANDES, ANTÓNIO DA SILVA PENA, JOÃO MANUEL GOMES MARQUES, RAÚL JOSÉ PIEDADE BATISTA GARCIA E CARLOS MANUEL DOS SANTOS DAVID	76
7.2.2.1. ANÁLISE ÀS ALEGAÇÕES.....	83
7.3. PRONÚNCIA DO MCP E DOS SEUS RESPONSÁVEIS.....	85
7.3.1. CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL E PESSOAIS	85
7.3.1.1. ANÁLISE ÀS ALEGAÇÕES.....	86
7.4. PRONÚNCIA DO MPS E DOS SEUS RESPONSÁVEIS	86
7.4.1. CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL E PESSOAIS	86
7.4.1.1. ANÁLISE ÀS ALEGAÇÕES.....	86
7.5. PRONÚNCIA DO MFV E DOS SEUS RESPONSÁVEIS.....	87
7.5.1. CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL E PESSOAIS - JORGE MANUEL FERNANDES ABREU, MANUEL CONCEIÇÃO PAIVA, MARTA INÊS DINIS BRÁS C. FERNANDES, CARLOS ALBERTO DAVID SANTOS LOPES, JOSÉ ADELINO DA SILVA SARDINHA, ISABEL MARIA MARQUES DO REGO, MARIA JOSÉ HENRIQUES NAPOLEÃO, RUI MANUEL ALMEIDA E	

SILVA, LUÍS FILIPE ANTUNES DA SILVA, RUI JORGE MENDES REIS DOS SANTOS ALVES E JOSÉ MANUEL FIDALGO D' ABREU AVELAR	87
7.5.1.1. ANÁLISE ÀS ALEGAÇÕES	90
7.6. PARECER JURÍDICO SUBSCRITO PELOS PROF. DOUTORES J E K	91
7.7. APRECIÇÃO GLOBAL	93
8 – CONCLUSÃO	97
9 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	97
10 - EMOLUMENTOS	98
11 – DECISÃO	99
12 - QUADRO DAS EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS	101
13 – SIGLAS	104
CONSTITUIÇÃO DO PROCESSO	105
FICHA TÉCNICA.....	105

Relatório de

Auditoria de Apuramento de Responsabilidade Financeira

1 - SUMÁRIO EXECUTIVO

1.1 - NOTA PRÉVIA

1. O presente Relatório consubstancia o resultado da Auditoria de Apuramento de Responsabilidade Financeira (ARF) efetuada à Pinhais do Zêzere – Associação para o Desenvolvimento (APZ), Município de Pedrógão Grande (MPG), Município de Figueiró dos Vinhos (MFV), Município de Castanheira de Pera (MCP) e Município de Pampilhosa da Serra (MPS), relativa às gerências de 2015 a 2018, iniciada na sequência do expediente¹ remetido pelo Município de Pedrógão Grande a este Tribunal, que reporta à contratualização de Protocolo entre o Município de Pedrógão Grande e a Associação Pinhais do Zêzere, denominado de “*Contrato-Programa de Desenvolvimento Educativo, Cultural, Turístico e de Marketing Territorial do Concelho de Pedrógão Grande – 2018*”, datado de 14/12/2017.
2. A matéria em questão foi objeto de análise através das Informações nº 17/2019, 33/2019 e 52/2019– DA IX-UAT², de 15/02/2019, 28/03/2019 e 26/07/2019, respetivamente, na sequência das quais foi determinada uma deslocação, em serviço externo, aos Municípios de Pedrógão Grande (MPG), de Figueiró dos Vinhos (MFV) e Castanheira de Pera (MCP), bem como à Associação de Desenvolvimento Local Pinhais do Zêzere (APZ) com a intenção de recolher elementos e esclarecimentos acerca das relações entre esta Associação e aqueles Municípios seus associados, tendo sido posteriormente solicitados esclarecimentos e elementos adicionais com vista ao apuramento de eventuais responsabilidades financeiras. Foi, ainda, incluído na presente análise o Município de Pampilhosa da Serra (MPS), uma vez que também detém idênticas relações com a APZ.
3. Foi consultado o histórico dos quatro Municípios mencionados junto deste Tribunal, relativamente a processos de participações, exposições, queixas ou denúncias relacionados com a função de controlo financeiro do Tribunal (PEQD) e, com relevância para a presente apreciação, é de salientar o PEQD nº 41/2018 – Município de Figueiró dos Vinhos², que menciona a existência do Protocolo

¹ Ofício nº 18861/2018, de 23/11/2018, que constitui o Anexo A do relato.

² No PEQD nº 41/2018 – Município de Figueiró dos Vinhos - é apresentada participação alegando dúvidas sobre a legalidade da manutenção de um Protocolo de colaboração celebrado entre a Câmara Municipal de Figueiró dos Vinhos e a Associação Pinhais do Zêzere – Associação de Desenvolvimento em 14/05/2010.

De acordo com a participação, ao abrigo daquele Protocolo, o Presidente da Câmara Municipal de Figueiró dos Vinhos terá procedido, de forma reiterada, a diversos pagamentos àquela associação inerentes a trabalhadores que exercem funções, com horários de trabalho e subordinação hierárquica, na Câmara Municipal.

Do processo constam, inclusive, artigos de imprensa, de expansão regional e nacional, que fazem alusão a alegado mecanismo semelhante utilizado pelos Municípios de Figueiró dos Vinhos, Pedrógão Grande e Pampilhosa da Serra para o ‘recrutamento’ de trabalhadores através da APZ, através de uma alegada prestação de serviços de Trabalho Temporário, Outsourcing e Recrutamento.

celebrado entre o MFV e a APZ, que perdura desde o ano de 2010, objeto de sucessivas renovações anuais.

4. A ação consta do Programa de Fiscalização do Departamento de Auditoria IX - UAT.2, tendo sido aprovada por despacho da Excelentíssima Senhora Juíza Conselheira da Área, datado de 29/04/2020, exarado na Informação n.º 20/2020 - DA IX.2, de 17/04/2020.

1.2. – OBJETIVO, ÂMBITO E METODOLOGIA

5. O objetivo da presente ação consiste no apuramento de eventuais infrações financeiras decorrentes do recurso à APZ pelos Municípios visados, nos anos de 2015 a 2018, para o recrutamento de pessoal, e das consequentes transferências de verbas entre aquelas entidades.
6. O estudo em apreço consubstanciou-se no expediente anteriormente referido remetido pelo MPG a este Tribunal, através de documentação e esclarecimentos recolhidos em sede de deslocação externa, bem como nos demais elementos remetidos a este Tribunal pelas entidades intervenientes³ no âmbito do presente processo.
7. Na sequência das diligências realizadas são apresentadas as seguintes situações:
 - a) Transferências de verbas, nos anos de 2015 a 2018, dos Municípios para a APZ;
 - b) Incumprimento pela APZ da obrigação de prestação de contas ao TdC;
 - c) Outorga de contratos/protocolos, nos anos de 2015 a 2018, entre os Municípios e a APZ, que visam essencialmente o recrutamento de pessoal, por recurso a entidade terceira, como forma de contornar as disposições legais relativas ao recrutamento de pessoal nas autarquias locais;
 - d) Regularização pelos Municípios de situações de pessoas que para eles trabalhavam por intermédio da APZ e, como tal, sem vínculo jurídico aos municípios, em desrespeito pelos requisitos de aplicação do Programa de Regularização Extraordinária dos Vínculos Precários (PREVPAP)⁴;
 - e) Intervenção de autarcas dos Municípios visados na aprovação, outorga e respetiva autorização de despesa e/ou no pagamento dos contratos/protocolos celebrados com a APZ, cumulando cargos titulares dos órgãos sociais da APZ;
 - f) Intervenção de autarca do MPG em decisões sobre procedimento concursal de recrutamento em que tinha interesses pessoais.
8. Efetuada a análise dos elementos coligidos, formulou-se um conjunto de observações, condensadas no Relato de Auditoria de Apuramento de Responsabilidade Financeira, o qual foi notificado às entidades auditadas e aos responsáveis ali indicados para se pronunciarem sobre o seu teor. Seguiu-se o estudo das respostas apresentadas, secundado pela elaboração do presente Relatório, em que as recomendações enunciadas no ponto 2 surgem como corolário lógico das conclusões constantes do ponto 1.3, elaboradas com base nos elementos reunidos durante a ação.

³ Constantes dos dossiers I a VI.

⁴ Lei n.º 112/2017, de 29 de dezembro

1.3. – PRINCIPAIS CONCLUSÕES

9. A presente ARF teve a sua origem no expediente remetido pelo Município de Pedrógão Grande a este Tribunal, que reporta o Contrato-Programa de Desenvolvimento Educativo, Cultural, Turístico e de Marketing Territorial do Concelho de Pedrógão Grande – 2018, datado de 14/12/2017, celebrado com a Pinhais do Zêzere – Associação para o Desenvolvimento.
10. Em consequência, foi determinada uma deslocação aos Municípios de Pedrógão Grande (MPG), de Figueiró dos Vinhos (MFV) e Castanheira de Pera (MCP), bem como à Pinhais do Zêzere - Associação de Desenvolvimento (APZ) com a intenção de recolher elementos e esclarecimentos acerca das relações entre esta Associação e aqueles Municípios seus associados. Foi, ainda, incluído no âmbito da presente ação o Município de Pampilhosa da Serra (MPS), uma vez que também detém idênticas relações com a APZ.
11. Após análise das informações, esclarecimentos e documentação remetida pelos auditados, verificou-se, em sede de Relato, a ocorrência de um conjunto de situações, a saber:
- a. Transferência de verbas, nos anos de 2015 a 2018, dos Municípios para a APZ, em condições não admitidas pelo RJAELPL, diploma que regula a participação dos municípios em associações natureza privada;
 - b. Não sujeição dos contratos/protocolos, celebrados nos anos de 2015 a 2018 entre os Municípios e a APZ, ao regime da contratação pública previsto no CCP;
 - c. Não sujeição dos contratos/protocolos, celebrados nos anos de 2015 a 2018 entre os Municípios e a APZ, a fiscalização prévia do TC, quando a isso estavam obrigados;
 - d. Outorga de contratos/protocolos, nos anos de 2015 a 2018, entre os Municípios e a APZ que visam essencialmente o recrutamento de pessoal, por recurso a entidade terceira como forma de contornar as disposições legais relativas ao recrutamento de pessoal nas autarquias locais;
 - e. Regularização pelos MPG e MPS de situações de funcionários que para eles trabalhavam por intermédio da APZ e, como tal, sem vínculo jurídico aos municípios, em desrespeito pelos requisitos de aplicação do PREVPAP;
 - f. Incumprimento pela APZ da obrigação de prestação de contas ao TC;
 - g. Intervenção de autarca em processos administrativos, atos ou contratos nos quais estava impedida, por neles ter interesses diretos ou indiretos, dando origem a autorizações de despesa sem conformidade legal;
 - h. Outras eventuais irregularidades financeiras decorrentes da celebração pelos Municípios visados de contratos/protocolos com efeitos retroativos, sem montante definidos e/ou cujos montantes são discrepantes com os valores constantes dos respetivos documentos de suporte contabilístico.

12. Da factualidade relatada foram evidenciadas situações passíveis, eventualmente, de constituir infrações financeiras sancionatórias, nomeadamente as previstas nas alíneas b), h), n) e l) do n.º 1 art.º 65.º da LOPTC, bem como a infração processual prevista na alínea f) do artigo 66.º da LOPTC.
13. Procedendo-se ao necessário contraditório institucional e sendo citados os eventuais responsáveis em sede de contraditório pessoal, foram rececionadas as alegações dos respondentes, que não colocaram em causa os factos relatados, nem as justificações aduzidas se afiguram procedentes para afastar as ilegalidades verificadas, mas apenas vieram acrescentar circunstâncias que poderão atenuar a culpa de alguns visados.
14. Não obstante, no decurso da presente ARF, ocorreram alterações ao quadro legal vigente, que configuram objetivamente leis posteriores mais favoráveis, deixando agora certas condutas anteriormente praticadas (e evidenciadas no Relato como eventualmente constitutivas de responsabilidade financeira) de poder ser sancionadas por aplicação retroativa da norma descriminalizadora (cfr. artigo 2.º, n.º 2 do Código Penal, aplicável ao regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória nos termos do n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC).
15. É o caso da alteração ao RJAELPL, promovida pela Lei do Orçamento de Estado para 2022 (Lei n.º 12/2022, de 27 de junho), nos termos da qual se operou uma mudança do enquadramento jurídico das relações financeiras entre os Municípios e as associações nas quais estes participem, deixando de ter efeito útil a qualificação da relação entre as entidades participantes e participada para efeitos da atribuição de subsídios à exploração, permitindo-se agora a subsidiação, mesmo que sem qualquer influência dominante, mediante a celebração de contratos programa previstos no artigo 47.º do RJAELPL.
16. É também o que decorre da nova redação do n.º 1 do art.º 48.º da LOPTC, introduzida pela Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho, que aumenta o patamar do valor dos contratos dispensados de fiscalização prévia para €750.000.
17. Em conformidade, as condutas anteriormente praticadas, a que correspondiam as infrações financeiras evidenciadas no Relato decorrentes quer da violação do RJAELPL, quer do regime da fiscalização prévia pelo TdC, nas versões vigentes à data da prática dos factos, deixam agora de poder ser sancionadas, em virtude das modificações legais que configuram objetivamente leis posteriores mais favoráveis. Assim, apesar de as despesas e os pagamentos realizados violarem as leis vigentes à data da sua prática, não podem acarretar responsabilidade financeira sancionatória.
18. Igualmente no decurso da presente ARF, foram recolhidos novos elementos, referentes aos anos de 2020 a 2022, que demonstram a situação atual das relações entre os Municípios visados e a APZ, dos quais resulta que os Municípios deixaram de financiar a Associação nos termos em que o faziam, através da celebração de protocolos/contratos, passando agora a estar sujeitos ao pagamento de quotas.

19. Face a tal evidência de regularização, sem prejuízo da reprovabilidade que as condutas praticadas anteriormente merecem, as situações de realização de despesa ilegal por parte dos Municípios encontram-se ultrapassadas.
20. Assim, em matéria de infrações financeiras apuradas, conclui-se que, face à prova recolhida, *de facto et de jure*, os municípios, pelo recurso a uma associação de direito privado para a contratação de pessoal, se subtraíram à aplicação dos diplomas de direito público reguladores da despesa pública e do recrutamento de pessoal.
21. Subsistem, também, as infrações imputadas aos MPG e MPS pela regularização de situações de pessoas que para eles trabalhavam por intermédio da APZ, em desrespeito pelos requisitos de aplicação do Programa de Regularização Extraordinária dos Vínculos Precários, bem como a infração imputada à Vice Presidente da CM de Pedrógão Grande, pela sua intervenção em decisões cruciais no procedimento de recrutamento excecional para regularização de vínculos precários que culminou com a integração no mapa de pessoal do MPG de familiares seus, dando origem a autorizações de despesa sem conformidade legal.
22. E, no caso da APZ, subsiste ainda a infração imputada pela falta da prestação de contas ao TdC com referência aos exercícios de 2016 a 2018.

2 – RECOMENDAÇÕES

23. Atenta a natureza das conclusões antes expostas, constatou-se a existência de um conjunto de desconformidades que justificam a formulação das recomendações a seguir elencadas, apesar de, em sede de contraditório, ter sido feita consideração sobre as mesmas.

Ao presidente da direção da APZ:

- Diligenciar no sentido do cumprimento pela APZ das disposições conjugadas dos artigos 5.º, n.º1, al. d), 51.º e 2.º, n.º 2 da LOPTC relativas à obrigatoriedade de prestação de contas a este Tribunal.

Ao Presidente da Câmara Municipal de Pedrógão Grande:

- Promover o cumprimento do regime dos impedimentos, assegurando a isenção e a imparcialidade necessárias e exigidas, de modo a que não exista participação de órgãos e agentes da administração em procedimentos administrativos, atos ou contratos em que estejam pessoalmente interessados, de forma direta ou indireta.

Aos Presidentes das Câmaras Municipais dos Municípios auditados:

- Garantir a regularidade das relações financeiras entre o Município e a APZ, tendo em conta o quadro legal em vigor, observando os condicionalismos previstos no RJAELPL para a atribuição de subsídios a entidades participadas pelo Município, e implementar mecanismos de controlo, transparência e accountability;
- Tomar as diligências necessárias com vista a que os procedimentos de recrutamento de pessoal sejam planeados e tramitados de acordo com os princípios e regras previstos na legislação aplicável em matéria de recursos humanos, nomeadamente com respeito pelo regime de preenchimento dos postos de trabalho, previsto no artigo 30.º e nos artigos 56.º e seguintes, e da formação do vínculo, previsto nos artigos 33.º e seguintes, todos da LTFP.
- Diligenciar no sentido de que sejam observadas as normas legais respeitantes à sujeição dos atos e contratos a fiscalização prévia deste Tribunal constantes, em particular, dos artigos 45.º, 46.º, n.ºs 1, alíneas b) e c), e 2, e 48.º, da LOPTC.

3 – CONTRADITÓRIO

24. No âmbito do exercício do contraditório, consagrado nas normas constantes dos artigos 13º e n.º 6, do artigo 61º, este último aplicável por força da remissão constante do artigo 67.º, n.º 3, todos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)⁵, foram citados os responsáveis da Pinhais do Zêzere – Associação para o Desenvolvimento (APZ), do Município de Pedrógão Grande (MPG), do Município de Figueiró dos Vinhos (MFV), do Município de Castanheira de Pera (MCP) e do Município de Pampilhosa da Serra (MPS), nas gerências de 2015 a 2018, bem como o Presidente da Direção da APZ e os Presidentes de Câmara dos Municípios visados em exercício, para se pronunciarem relativamente às situações mencionadas no Relato de Auditoria de Apuramento de Responsabilidade Financeira, tendo sido exercido esse direito, em contraditório pessoal e institucional:

Pinhais do Zêzere – Associação para o Desenvolvimento (APZ)			
Nome	Situação na entidade	Período de responsabilidade	Observações
Institucional – Presidente da Direção da APZ			Pronunciou-se em contraditório
Valdemar Gomes Fernandes Alves	Presidente da Direção da APZ	abril de 2017 a junho de 2020	Apresentou contraditório pessoal
	Vogal da Direção da APZ	maio de 2014 a abril de 2017	
José Alberto Pacheco Brito Dias	Vogal da Direção da APZ	maio de 2014 a junho de 2020	Apresentou contraditório pessoal
Isabel Alexandra Lopes dos Santos Tomé	Vogal da Direção da APZ	maio de 2014 a junho de 2020	Apresentou contraditório pessoal
Alda Maria das Neves Delgado Correia de Carvalho	Vogal da Direção da APZ	novembro de 2017 a junho de 2020	Apresentou contraditório pessoal
António da Conceição Henriques David	Vogal da Direção da APZ	abril de 2017 a junho de 2020	Não apresentou alegações
Rui Manuel Almeida e Silva	Vogal da Direção da APZ	abril de 2017 a junho de 2020	Apresentou contraditório pessoal
Jorge Manuel Fernandes de Abreu	Presidente da Direção da APZ	maio de 2014 a abril de 2017	Apresentou contraditório pessoal
	Vogal da Direção da APZ		

⁵ Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, objeto de sucessivas alterações e republicada pela Lei n.º 20/2015, de 09 de março, posteriormente alterada pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março (LOE 2020), pela Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho, e pela Lei n.º 12/2022, de 27 de junho (LOE 2022).

Pinhais do Zêzere – Associação para o Desenvolvimento (APZ)			
Nome	Situação na entidade	Período de responsabilidade	Observações
		abril de 2017 a junho de 2020	
Fernando José Pires Lopes	Vogal da Direção da APZ	maio de 2014 a outubro 2017	Apresentou contraditório pessoal
João Manuel Gomes Marques	Vogal da Direção da APZ	maio de 2014 a outubro 2017	Apresentou contraditório pessoal

Município de Pedrógão Grande (MPG)			
Nome	Situação na entidade	Período de responsabilidade	Observações
Institucional – Presidente da Câmara Municipal			Pronunciou-se em contraditório
Valdemar Gomes Fernandes Alves	Presidente da Câmara	01/01/2015 a 31/12/2018 (mandatos 2013-17 e 2017-21)	Apresentou contraditório pessoal e subscreveu o contraditório institucional
Maria Margarida David Lopes Guedes	Vereadora	01/01/2015 a 31/12/2018 (mandatos 2013-17 e 2017-21)	Apresentou contraditório pessoal
António da Silva Pena	Vereador	01/01/2015 a 2017 (mandato 2013-17)	Apresentou contraditório pessoal
Bruno Miguel Antunes Gomes	Vereador	01/01/2015 a 2017 (mandato 2013-17)	Apresentou contraditório pessoal e subscreveu o contraditório institucional
José Antunes Graça	Vereador	01/01/2015 a 2017 (mandato 2013-17)	Apresentou contraditório pessoal e subscreveu o contraditório institucional

Município de Pedrógão Grande (MPG)			
Nome	Situação na entidade	Período de responsabilidade	Observações
Paulo Alexandre de Carvalho e Silva	Vereador	01/01/2015 a 2017 (mandato 2013-17)	Não apresentou alegações
João Manuel Gomes Marques	Vereador	2017 a 31/12/2018 (mandato 2017-21)	Apresentou contraditório pessoal
Nelson David Fernandes	Vereador	2017 a 31/12/2018 (mandato 2017-21)	Apresentou contraditório pessoal
Raul José Piedade Baptista Garcia	Vereador	2017 a 31/12/2018 (mandato 2017-21)	Apresentou contraditório pessoal
Carlos Manuel dos Santos David	Vereador	2017 a 31/12/2018 (mandato 2017-21)	Apresentou contraditório pessoal

Município de Figueiró dos Vinhos (MFV)			
Nome	Situação na entidade	Período de responsabilidade	Observações
Institucional – Presidente da Câmara Municipal			Pronunciou-se em contraditório
Jorge Manuel Fernandes Abreu	Presidente da Câmara	01/01/2015 a 31/12/2018 (mandatos 2013-17 e 2017-21)	Apresentou contraditório pessoal e subscreveu o contraditório institucional
José Manuel Fidalgo D' Abreu Avelar	Vereador	01/01/2015 a 31/12/2018 (mandatos 2013-17 e 2017-21)	Apresentou contraditório pessoal

Município de Figueiró dos Vinhos (MFV)			
Nome	Situação na entidade	Período de responsabilidade	Observações
Manuel Conceição Paiva	Vereador	01/01/2015 a 31/12/2018 (mandatos 2013-17 e 2017-21)	Apresentou contraditório pessoal e subscreveu o contraditório institucional
Marta Inês Dinis Brás C. Fernandes	Vereadora	01/01/2015 a 31/12/2018 (mandatos 2013-17 e 2017-21)	Apresentou contraditório pessoal e subscreveu o contraditório institucional
Rui Manuel Almeida e Silva	Vereador	01/01/2015 a 13/10/2017 (mandato 2013-17)	Apresentou contraditório pessoal
Carlos Alberto David Santos Lopes	Vereador	14/10/2017 a 31/12/2018 (mandato 2017-21)	Apresentou contraditório pessoal e subscreveu o contraditório institucional
Luís Filipe Antunes da Silva	Vereador	14/10/2017 a 31/12/2018 (mandato 2017-21)	Apresentou contraditório pessoal
José Adelino da Silva Sardinha	Vereador	01/01/2015 a 31/12/2018 (mandatos 2013-17 e 2017-21)	Apresentou contraditório pessoal e subscreveu o contraditório institucional
Amândio Manuel Ideias Mendes	Vereador	01/01/2015 a 31/12/2018 (mandatos 2013-17 e 2017-21)	Não apresentou alegações
Isabel Maria Marques do Rego	Vereador	14/10/2017 a 31/12/2018 (mandato 2017-21)	Apresentou contraditório pessoal e subscreveu o contraditório institucional
Maria José Henriques Napoleão	Vereadora (em substituição)	01/01/2015 a 31/12/2018 (mandatos 2013-17 e 2017-21)	Apresentou contraditório pessoal e subscreveu o contraditório institucional

Município de Figueiró dos Vinhos (MFV)			
Nome	Situação na entidade	Período de responsabilidade	Observações
Rui Jorge Mendes Reis dos Santos Alves	Vereador (em substituição)	01/01/2015 a 13/10/2017 (mandato 2013-17)	Apresentou contraditório pessoal

Município de Castanheira de Pera (MCP)			
Nome	Situação na entidade	Período de responsabilidade	Observações
Institucional – Presidente da Câmara Municipal			Pronunciou-se em contraditório
Alda Maria das Neves Delgado Correia de Carvalho	Presidente da Câmara	23/10/2017 a 31/12/2018 (mandato 2017-21)	Apresentou contraditório pessoal em conjunto com o contraditório institucional
António Manuel Henriques Antunes	Vereador	23/10/2017 a 31/12/2018 (mandato 2017-21)	Apresentou contraditório pessoal e subscreveu o contraditório institucional
Gonçalo Abílio Alves Lopes	Vereador	23/10/2017 a 31/12/2018 (mandato 2017-21)	Apresentou contraditório pessoal e subscreveu o contraditório institucional
João Miguel das Neves Graça	Vereador	23/10/2017 a 31/12/2018 (mandato 2017-21)	Apresentou contraditório pessoal e subscreveu o contraditório institucional
Nuno Óscar Lopes Tomás	Vereador	23/10/2017 a 31/12/2018 (mandato 2017-21)	Apresentou contraditório pessoal e subscreveu o contraditório institucional
Fernando José Pires Lopes	Presidente da Câmara	01/01/2015 a 22/10/2017 (mandato 2013-17)	Apresentou contraditório pessoal e subscreveu o contraditório institucional

Município de Castanheira de Pera (MCP)			
Nome	Situação na entidade	Período de responsabilidade	Observações
Miguel José Barjona de Tomás Henriques	Vereador	01/01/2015 a 22/10/2017 (mandato 2013-17)	Apresentou contraditório pessoal e subscreveu o contraditório institucional
Pedro Manuel Alves da Graça	Vereador	01/01/2015 a 22/10/2017 (mandato 2013-17)	Apresentou contraditório pessoal e subscreveu o contraditório institucional
Telmo Carlo Pires Verás Almeida Joaquim	Vereador	01/01/2015 a 22/10/2017 (mandato 2013-17)	Apresentou contraditório pessoal e subscreveu o contraditório institucional
Ana Paula Pires dos Santos Neves	Vereadora	01/01/2015 a 22/10/2017 (mandato 2013-17)	Faleceu

Município de Pampilhosa da Serra (MPS)			
Nome	Situação na entidade	Período de responsabilidade	Observações
Institucional – Presidente da Câmara Municipal			Pronunciou-se em contraditório
José Alberto Pacheco Brito Dias	Presidente da Câmara	01/01/2015 a 31/12/2018 (mandatos 2013-17 e 2017-21)	Apresentou contraditório pessoal em conjunto com o contraditório institucional
Jorge Alves Custódio	Vereador	01/01/2015 a 31/12/2018 (mandatos 2013-17 e 2017-21)	Apresentou contraditório pessoal em conjunto com o contraditório institucional
Isabel Alexandra dos Santos Tomé	Vereadora	01/01/2015 a 31/12/2018 (mandatos 2013-17 e 2017-21)	Apresentou contraditório pessoal em conjunto com o contraditório institucional

Município de Pampilhosa da Serra (MPS)			
Nome	Situação na entidade	Período de responsabilidade	Observações
Carlos Manuel Nunes Alegre	Vereador	01/01/2015 a 31/12/2018 (mandatos 2013-17 e 2017-21)	Apresentou contraditório pessoal em conjunto com o contraditório institucional
João dos Santos Alves	Vereador	01/01/2015 a 31/12/2018 (mandatos 2013-17 e 2017-21)	Apresentou contraditório pessoal em conjunto com o contraditório institucional

25. As alegações⁶ foram rececionadas no prazo fixado, após prorrogações, e tomadas em consideração na elaboração do presente Relatório, encontram-se nele sumariadas ou transcritas sempre que tal se haja revelado pertinente.
26. No caso da **APZ**, além do contraditório institucional subscrito pelo Presidente da Direção da APZ⁷, pronunciaram-se os demais membros integrantes daquele órgão social da APZ. Contudo, como estes responsáveis foram igualmente citados noutras qualidades, enquanto responsáveis das demais entidades envolvidas na presente Auditoria, apresentaram os seus contraditórios pessoais em ambas as qualidades.
27. O contraditório institucional apresentado pelo **MPG**⁸ é sustentado essencialmente em argumentos muito semelhantes aos apresentados pela APZ, e quanto ao contraditório pessoal apresentado pelos membros do órgão executivo do MPG verifica-se que o Presidente da Câmara, Valdemar Gomes Fernandes Alves, e os vereadores, Bruno Miguel Antunes Gomes e José Antunes Graça, apresentaram⁹ alegações idênticas às apresentadas, ao nível institucional, pela APZ e pelo MPG. Por seu turno, a Vice Presidente da CM de Pedrógão Grande¹⁰ subscreveu também a defesa apresentada pelo MPG mas, sobre a matéria enunciada no ponto 3.5.1 do Relato, por ser aí a única visada, apresentou pronúncia individual. Também o vereador Nelson David Fernandes veio apresentar pronúncia individual, relativamente às deliberações de 14.12.2017, 25.10.2018 e 28.12.2018, assim como os vereadores António da Silva Pena, João Manuel Gomes Marques e Raúl José Piedade Batista Garcia o fizeram na qualidade de vereadores sem pelouro relativamente aos respetivos mandatos. O responsável Carlos Manuel dos Santos David apresentou também contraditório pessoal ainda que reconheça que o Relato não lhe imputa qualquer responsabilidade.

⁶ Volumes VI e VII, a fls 1481 a 2097 do processo.

⁷ A APZ é representada por advogado.

⁸ O MPG é representado por advogado.

⁹ Todos representados por advogado.

¹⁰ Representada por advogado.

28. O contraditório institucional apresentado pelo **MPS**¹¹ foi subscrito, a título de contraditório pessoal, por todos os membros do órgão executivo.
29. Também no caso do **MCP** todos os membros do órgão executivo aderiram na íntegra e sem reservas, a título de contraditório pessoal, ao contraditório institucional apresentado¹².
30. Já no caso do **MFV**¹³ apenas alguns dos membros do órgão executivo aderiram, na íntegra e sem reservas, ao contraditório institucional, designadamente Jorge Manuel Fernandes Abreu (PCM em exercício), Manuel Conceição Paiva, Marta Inês Dinis Brás C. Fernandes, Carlos Alberto David Santos Lopes, José Adelino da Silva Sardinha, Isabel Maria Marques do Rego e Maria José Henriques Napoleão (todos Vereadores). Além dos responsáveis mencionados, apresentaram pronúncia individual Rui Manuel Almeida e Silva, Luís Filipe Antunes da Silva, Rui Jorge Mendes Reis dos Santos Alves e José Manuel Fidalgo D' Abreu Avelar.
31. A par das mencionadas alegações, as entidades citadas juntaram um **parecer jurídico** subscrito pelos **Prof. Doutores J e K**, para o qual remetem a defesa da conformidade legal da conduta adotada e no qual alegam a ausência de fundamento para efetivar a sua responsabilidade sancionatória.

¹¹ Representado por advogado.

¹² Representado por advogado.

¹³ Representada por advogado.

4 – DOS FACTOS

4.1. A PINHAIS DO ZÊZERE – ASSOCIAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO: CARATERIZAÇÃO E PRINCIPAIS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS

32. A APZ foi constituída por escritura pública em 09/04/1994 (publicada em *Diário da República* em 25/06/1994, *III Série*, n.º 145)¹⁴, enquanto associação sem fins lucrativos, por tempo indeterminado, tendo a sua sede e funcionamento em Castanheira de Pera.
33. De acordo com aquela escritura pública, participaram da sua constituição três pessoas coletivas de direito público - o MPG¹⁵ (representado naquele ato por Mário Coelho Fernandes), o MFV¹⁶ (representado naquele ato por Fernando Manuel da Conceição Manata) e o MCP¹⁷ (representado naquele ato por Pedro Manuel Barjona de Tomás Henriques) - e nove pessoas singulares. O MPS¹⁸ veio aderir à APZ posteriormente.
34. Por escritura pública celebrada em 20/09/2002 (publicada em *Diário da República* em 08/11/2002, *III Série*, n.º 258)¹⁹, foi promovida uma alteração aos estatutos, nomeadamente foram alterados os artigos 1.º e 11.º e foi aditado novo artigo – o artigo 2.º:
- Art. 1.º: foi acrescentado que a APZ desenvolverá a sua atividade também no concelho da Pampilhosa da Serra;
- Art. 2.º: a associação tem a sede no concelho de Castanheira de Pera e poderá mudar para qualquer concelho da sua área de intervenção;
- Art. 11.º foi alterado no sentido de alargar a abrangência do Conselho Ativo a Pampilhosa da Serra.
35. O objeto da APZ foi fixado na «*promoção do desenvolvimento socioeconómico e cultural da região, de uma forma integrada, através do aproveitamento e rentabilização dos seus recursos endógenos, promovendo a participação e integração da comunidade*», e, ainda, «*na elaboração e promoção de estudos e projetos, bem como a atuação no âmbito do desenvolvimento local e regional, em cooperação com outras entidades públicas e privadas que prossigam o mesmo fim*».
36. De acordo com os estatutos fixados aquando da sua constituição:
- a) Os associados têm a categoria de membros efetivos e honorários (cf. art. 3.º dos Estatutos iniciais);

¹⁴ Anexo B do relato.

¹⁵ Por deliberação da AM, tomada em reunião ordinária realizada no dia 25/02/1994, foi aprovada por unanimidade a proposta para “integrar a Associação Pinhais do Zêzere” (ata constante do anexo C do relato);

¹⁶ Por deliberação da AM, tomada em reunião ordinária realizada no dia 25/02/1994, foi aprovada por unanimidade a proposta para “integrar a Associação Pinhais do Zêzere, Associação para o Desenvolvimento (a constituir abrangendo as áreas dos concelhos de Figueiró dos Vinhos, Castanheira de Pera e Pedrógão Grande) conforme art.º 39.º h) do nº 2 do Dec.- Lei 100/84, de 29 de Março, e redação da Lei 18/91, de 12 de Junho” (ata constante do anexo C do relato);

¹⁷ Por deliberação da AM, tomada em reunião ordinária, realizada no dia 14/02/1994, foi aprovada por unanimidade a “integração do Município numa Organização Associativa para o Desenvolvimento” (ata constante do anexo C do relato);

¹⁸ Por deliberação da AM, tomada em reunião extraordinária, realizada no dia 12/02/2002, foi aprovada por unanimidade a proposta de ratificação da decisão tomada em reunião da Câmara Municipal do dia 19/01/2002 relativamente à possibilidade de o Município “poder integrar a Pinhais do Zêzere - Associação de Desenvolvimento” (ata constante do anexo C do relato).

¹⁹ Anexo B do relato.

- b) Os associados ficam obrigados ao pagamento de uma joia inicial e de uma quota anual, alteráveis por deliberação da Assembleia Geral (cf. art. 4º dos Estatutos iniciais).
- c) Os órgãos sociais são a Assembleia Geral (AG), composta pelos membros efetivos, sendo a mesa da mesma composta por 1 presidente e 2 secretários, a Direção, composta por 1 presidente e 4 vogais, o Conselho Fiscal (CF), composto por 1 presidente e 2 vogais e o Conselho Ativo, composto por todos os membros honorários, bem como por representantes de instituições e/ou entidades com jurisdição ou intervenção no espaço físico dos concelhos de Castanheira de Pera, Figueiró dos Vinhos e Pedrógão Grande. Os órgãos sociais são eleitos por mandatos de 2 anos.

37. Constituem receitas da APZ (cf. art. 12º dos Estatutos iniciais):

- i. As quotas e joias fixadas pela AG;
- ii. As contribuições extraordinárias;
- iii. Quaisquer subvenções, proventos, fundos, donativos ou legados que lhe venham a ser atribuídos;
- iv. Receitas provenientes da organização de atividades e prestação de serviços;
- v. O produto de empréstimos contraídos junto de entidades autorizadas à concessão de créditos;
- vi. Quaisquer outras receitas permitidas por lei.

38. Em reunião da AG, realizada em 22/04/1995, foi aprovado o Regulamento Interno²⁰ e, entre outros assuntos, é incluído um ponto na ordem de trabalhos relativo ao sistema de quotização.

39. Analisada a ata daquela reunião, verifica-se que não resulta a fixação de qualquer montante de quota ou joia aos membros, apenas dispondo o Regulamento Interno que *“constituem deveres dos membros efetivos (...) participar nas despesas de funcionamento da Associação mediante o pagamento de joia de admissão e das quotas que forem fixadas pela Assembleia Geral”* (cf. art. 5.º, n.º1, al. b)).

40. Sobre esta questão, esclareceu o Presidente da Direção da APZ²¹ que o facto é que a AG não definiu os valores para essa joia e quota, pelo que não era cobrado, a esse título, qualquer valor aos associados.

41. No entanto, mais recentemente, foi dado conhecimento a este Tribunal de que, em resultado da presente auditoria, *“por proposta da Direção e aprovado em Assembleia Geral, de 09/11/2020, foram definidos os valores a cobrar a título de joia cinquenta euros (50.00€) e quota anual doze euros/ano (12€/ano)”*²².

42. No que respeita ao funcionamento da APZ, verifica-se que:

- À AG compete deliberar sobre os Estatutos e Regulamento Interno, eleger os demais órgãos sociais da APZ (mesa da AG, Direção e CF) e destituí-los, aprovar o Orçamento, o Plano de Atividades e o Relatório e Contas apresentados pela Direção, determinar a dissolução da

²⁰ Anexo B do relato.

²¹ Ofício n.º 13553/2019, de 28/08.

²² Ofício n.º 3134/2021, de 26/02, a folhas 2098 do processo (volume VIII).

Associação, deliberar sobre a admissão de novos membros e sobre a adesão da APZ a outras instituições de carácter associativo e, ainda, estipular os valores decorrentes da prestação de serviços à comunidade;

- À Direção compete representar a APZ, executar a sua atividade de acordo com o Plano de Atividades aprovado pela AG, dirigir os serviços e administrar os bens, contratar pessoal e fixar as respetivas condições de trabalho, estabelecer protocolos de colaboração com outras entidades e praticar todos os atos convenientes para a prossecução dos fins da Associação;
- Ao CF compete examinar a escrita²³, emitir parecer sobre o Relatório e Contas, o Plano de Atividades e o Orçamento, bem como sobre qualquer consulta que lhe seja apresentada pela Direção, e aprovar as prestações de serviços eventuais, assim como outro tipo de despesas.

43. Quanto à **composição dos órgãos sociais da APZ**²⁴, no biénio 2017/2019²⁵:

²³ Entenda-se, contabilidade.

²⁴ Cf. Ata de posse da AG para o biénio 2017/2019, de 23/02/2017, e Ata da AG de 05/04/2017, que constituem o Anexo D do relato.

²⁵ À data da notificação do Relato não existia informação disponível relativamente à eleição e composição dos órgãos sociais da APZ para o período subsequente.

* pessoas singulares que, ainda que integrem(ou tenham integrado) órgãos autárquicos, não se demonstrou que intervenham na qualidade de representantes de qualquer entidade pública.



CARGOS/ ÓRGÃOS SOCIAIS	DIREÇÃO	ASSEMBLEIA GERAL (mesa)	CONSELHO FISCAL
PRESIDENTE	Presidente do MPG (Valdemar Gomes Fernandes Alves)	Fernando Manuel da Conceição Manata*	Arnaldo Rodrigues Mendes dos Santos *
VOGAIS	Presidente do MCP (Alda Maria Neves Delgado Correia de Carvalho) Presidente do MFV (Jorge Manuel Fernandes de Abreu) Presidente do MPS Dias (José Alberto Pacheco Brito) António da Conceição Henriques David* Isabel Alexandra Lopes dos Santos Tomé* Rui Manuel de Almeida e Silva * Suplente: Manuel da Conceição Paiva *	Ana Paula Pires Santos Neves* Suplente: Telmo Alexandre Ferreira dos Santos Gomes Alves *	Marta Inês Dinis Brás Cardoso Fernandes * Suplente: José Nunes Graça *
SECRETÁRIO	(Não aplicável)	Jorge Alves Custódio*	Sandra Sofia Miguel Chora Custódio *

44. Relativamente ao biénio 2020/2022, foi prestada informação²⁶ no sentido de que, em reunião da AG realizada em 09/11/2020²⁷, não foi apresentada qualquer lista para a eleição dos órgãos sociais, mantendo-se, portanto, em funções os anteriormente eleitos.
45. Perante os elementos que se sintetizaram acima, verifica-se que a direção é composta pelos Presidentes dos Municípios participantes, sendo o Presidente da Direção o Presidente do MPG.
46. De acordo com a informação recolhida, a APZ tem, ainda, um Coordenador da Associação/Diretor delegado (G), que indicou o seguinte²⁸:

²⁶ Ofício n.º 10050/2022, de 27/07/2022, a folhas 2101 do processo (volume VIII).

²⁷ Cf. Ata da AG de 09/11/2020.

²⁸ As informações foram recolhidas em reunião tida aquando da deslocação da equipa de auditoria, em serviço externo, a Pedrógão Grande, tendo sido confirmadas pelas evidências recolhidas.

- a) Quanto ao funcionamento da APZ esclareceu que esta dispõe de 7 trabalhadores (“núcleo duro”) que asseguram o seu regular funcionamento, sendo os mesmos recrutados e remunerados pela APZ, entre os quais o próprio.
- b) A sede da associação funciona no concelho de Pedrógão Grande, em instalações cedidas gratuitamente pelo MPG, com 5 trabalhadores e o Coordenador da Associação/Diretor delegado, e tem uma delegação regional em Figueiró dos Vinhos, em instalações também cedidas gratuitamente pelo MFV e onde está apenas um trabalhador. Fez ainda referência a uma delegação no concelho de Pampilhosa da Serra que, como não tem funcionamento permanente, não tem, por isso, um trabalhador de modo permanente²⁹.
- c) Quanto aos titulares dos órgãos sociais da APZ, não auferem quaisquer remunerações.
- d) Além daquele “núcleo duro”, existe um conjunto de pessoas que são contratadas (em regra, com vínculos de 6 meses a um ano) em função das necessidades dos associados para o desenvolvimento de determinadas atividades e da oferta de meios disponível no mercado.
- e) De entre as valências da Associação destacou as que a seguir se enumeram:
- i.* Gabinete de Ação Local (GAL) Pinhais do Zêzere - tem como objeto a definição e implementação de uma estratégia de desenvolvimento própria designada por Estratégia de Desenvolvimento Local (EDL), delineada no âmbito do Programa de Desenvolvimento Rural (PDR Continente) e da abordagem LEADER para o desenvolvimento local, realizada pelo Grupo de Ação Local, cujos parceiros atravessam as diversas áreas socioeconómicas locais.
 - ii.* Apoios e incentivos do PDR2020 – A APZ promove a divulgação junto da população de vários apoios, como o SI2E - Sistema de Incentivos ao Empreendedorismo e ao Emprego;
 - iii.* Gabinete de Inserção Profissional (GIP) - O Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) dispõe de um GIP promovido pela APZ, credenciada para prestar apoio a jovens e adultos desempregados no seu percurso de inserção ou reinserção no mercado de trabalho.
 - iv.* Bolsa de Terras - A Pinhais do Zêzere está autorizada para a prática de atos de Gestão Operacional (GeOP) desta Bolsa.
 - v.* Limpeza florestal – A APZ colabora com os Municípios nos trabalhos de limpeza de terrenos e florestas, disponibilizando pessoal para o efeito (cantoneiros).
 - vi.* Apoio ao Agricultor – através do Balcão do Agricultor/Parcelário, presta informação acerca de apoios à agricultura e transformação fundiária.
- f) Além daquelas valências, explicou que a APZ contratualiza com os quatro municípios associados a execução de atividades e projetos de interesse municipal, que pressupõem a centralização dos meios (humanos e técnicos) pela APZ e a sua disponibilização a cada um dos municípios, consoante as necessidades.

47. Face ao que se expôs, é de concluir:

²⁹ Cf. Dossiers III e IV.

- a) Quanto à questão da admissibilidade da participação do MPG (e, por maioria de razão, também dos MFV, MCP e MPS) na APZ, salienta-se que, considerando os anos de adesão dos Municípios à APZ (1994 e 2002) e os regimes jurídicos aplicáveis à data, no tocante às associações, tal possibilidade era expressamente permitida aos Municípios pela al. h) do nº 2 do art. 39.^o da Lei nº 100/84, de 29/03, e no que reporta ao regime titulado pela Lei nº 169/99, de 18/09, pela previsão da al. m) do nº 2 do art. 53.^o e da al. j) do nº 2 do art. 64.^o³¹.
- b) Quanto à natureza jurídica da APZ e se a mesma pode ser considerada como uma entidade ou organismo legalmente existente para efeitos da al. o) do nº 1 do art. 33.^o do RJAL³², poderá concluir-se que a mesma é uma associação de direito privado sem fins lucrativos, sujeita ao regime geral das associações estabelecido no Código Civil (CC), cujos associados são pessoas singulares e coletivas, de natureza pública e privada;
- c) Não tendo quotas atribuídas a cada um dos seus associados, não era possível determinar qual o peso da participação de cada entidade na associação e os seus contributos para o património social da mesma. No entanto, mais recentemente, esta situação foi regularizada através da fixação pela AG, em 09/11/2020, dos valores de joia e quota anual “*dando assim cumprimento à obrigatoriedade de especificação de forma suficiente dos contributos dos associados*”³³

³⁰ O normativo citado dispõe que: «2 - Compete ainda à assembleia municipal, sob proposta ou pedido de autorização da câmara: Autorizar o município a integrar-se em associações e federações de municípios, a associar-se com entidades públicas e a participar em empresas de âmbito municipal ou regional que prossigam fins de reconhecido interesse público local e se contenham dentro das atribuições definidas para o município».

³¹ O normativo citado dispõe que: «2 - Compete à câmara municipal no âmbito do planeamento e do desenvolvimento: (...) j) Criar ou participar em associações de desenvolvimento regional e de desenvolvimento do meio rural».

³² Regime Jurídico das Autarquias Locais (doravante RJAL) aprovado em anexo à Lei nº 75/2013, de 12 de setembro, objeto de sucessivas alterações, na redação mais recente dada pela Lei nº 50/2018, de 16/08.

³³ Ofício n.º 3134/2021, de 26/02, a folhas 2098 do processo (volume VIII)

4.2. FINANCIAMENTO

48. No que respeita ao **sistema de quotização da APZ**, conforme já foi referido anteriormente, apesar de constar dos seus Estatutos que uma das fontes de financiamento daquela Associação é o pagamento de joia e quotas pelos associados, foi prestada informação no sentido de que, por deliberação da AG, não se estabeleceram os respetivos valores³⁴ nos anos aqui em análise (2015 a 2018).
49. Nesta conformidade, com os elementos de que os municípios aderentes dispunham sobre as obrigações que sobre eles recaiam na qualidade de associados da APZ, pela sua indefinição, não permitiam prever, e antever, quais os encargos que iriam assumir com a sua associação à entidade em causa, nem se a assunção desses encargos configuraria uma verdadeira quota ou um apoio financeiro de outra natureza, nomeadamente para despesas de funcionamento.
50. Também quanto à participação de privados na APZ, porque não contribuam financeiramente por não terem sido fixadas quotas, poderia significar apenas a tentativa de ‘adulteração’ da natureza jurídica da entidade, isto é, a sua participação na associação poderia revelar-se meramente fictícia, por forma à associação não ter natureza exclusivamente pública, situação que se verificaria caso fosse exclusivamente participada por Municípios. Ora, se o objetivo da APZ e dos Municípios era o de envolver entes privados na atividade de promoção e desenvolvimento territorial (e por isso recorreram a uma associação de direito privado e não a uma entidade puramente pública) questiona-se a necessidade de serem os Municípios a assegurar, quase na íntegra, o financiamento duma associação privada.
51. Verificou-se, no entanto, que, no decurso da presente ARF, a situação foi regularizada pois “*por proposta da Direção e aprovado em Assembleia Geral, de 09/11/2020, foram definidos os valores a cobrar a título de joia cinquenta euros (50.00€) e quota anual doze euros/ano (12€/ano) dando assim cumprimento à obrigatoriedade de especificação de forma suficiente dos contributos dos associados*”³⁵. Ainda assim, perante os valores fixados, meramente simbólicos, o contributo dos associados não será bastante para assegurar os custos de funcionamento da associação³⁶.
52. Acresce que, pela consulta, neste Tribunal, dos processos de verificação interna de contas ou relatórios e contas (VIC) dos quatro Municípios, nos anos em apreciação, constata-se que nenhum deles incluiu a APZ no **mapa das participações da entidade**³⁷.

³⁴ O Presidente da Direção da APZ, através do Ofício n.º 13553/2019, de 28/08/2019, declarou: “*No respeitante ao sistema de quotizações e não obstante os estatutos da Associação no seu artigo quinto, estar previsto o pagamento de uma joia inicial e uma quota anual, o facto é que a Assembleia Geral nunca definiu os valores para essa joia e quota, pelo que não é cobrado qualquer valor aos associados*”.

³⁵ Ofício n.º 3134/2021, de 26/02

³⁶ Conforme resulta da informação prestada pela APZ, através do Ofício n.º 10050/2022, de 27/07 (fls. 2101 do processo), nos anos de 2021 e 2022 (até 30 de junho), os valores arrecadados a título de quotas perfizeram os montantes de €180 e €60, respetivamente.

³⁷ Documento de remessa obrigatória a este Tribunal nos termos da Resolução n.º 6/2013 – 2ª Secção, que altera a Resolução n.º 4/2011 – 2ª Secção – Instruções para a organização e documentação das contas das autarquias locais e entidades equiparadas abrangidas pelo POCAL (cf. al. a) do n.º4 do ponto ii).

53. Ora, devendo as entidades públicas participantes, a que se refere a Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto³⁸, qualquer que seja o valor da respetiva participação, enviar, conjuntamente com os respetivos documentos de prestação de contas, o mapa das participações da entidade devidamente preenchido, a sua falta poderá configurar a infração processual prevista na alínea f) do artigo 66.º da LOPTC.
54. Quanto às **efetivas formas de financiamento da APZ pelos Municípios participantes**, nos anos de 2015 a 2018, resulta da informação recolhida, essencialmente dos protocolos e outros instrumentos que preveem a transferência de verbas dos Municípios³⁹ para aquela associação e dos mapas de conta corrente da despesa recolhidos⁴⁰, o quadro que se segue:

Município	Protocolos/ Contratos- Programa	Anos de vigência	Montantes (€)			Receitas APZ (€)
			Protocolo	Compromissos	Pagamentos	
MCP	Protocolo de Promoção do Desenvolvimento Socioeconómico e Cultural	2018 (celebrado em 22/09/2018)	Até 64.300	64.300	64.300	64.300
		2017 (celebrado em 19/05/2017)	Até 89.300	89.300	89.300	89.300
		2016 (celebrado em 19/10/2016)	Até 31.300	31.300	31.300	31.300
		2015 (celebrado em 24/09/2015)	Até 36.000	36.000	36.000	36.000
	Protocolo de Parceria Grupo de Ação Local	2015 (celebrado em 16/07/2015)	Indefinido	9.965	9.965	9.700

³⁸ Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais (doravante RJAEPL), aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, objeto de sucessivas alterações, na redação mais recente dada pela Lei n.º 12/2022, de 27 de junho

³⁹ Protocolos e Contratos constantes do Anexo E do relato.

⁴⁰ Anexo F do relato.

Município	Protocolos/ Contratos- Programa	Anos de vigência	Montantes (€)			Receitas APZ (€)
			Protocolo	Compromissos	Pagamentos	
MFV	Protocolo de Colaboração (celebrado em 14/05/2010, renovado sucessivamente ⁴¹)	2018	Indefinido	260.993 ⁴²	213.688	180.740
		2017	Indefinido	205.955 ⁴³	158.059	212.680
		2016	Indefinido	162.621 ⁴⁴	136.163	134.444
		2015	Indefinido	174.607 ⁴⁵	148.186	145.692 + 6.000
MPS	Protocolo de Concessão de Apoio Financeiro “Contrato- Programa”	2018 (celebrado em 30/04/2018) + Alteração ao Protocolo celebrada	320.000 + 263.500 = 583.500	569.952	569.952	586.392

⁴¹ Posição defendida pelo Presidente do MFV, Jorge Abreu, com base em parecer jurídico que conclui que «O Protocolo em causa, celebrado entre as partes, permanece em vigor, porquanto o mesmo se renova automaticamente. Pois, ainda que não conste expressamente do teor literal do seu art. 4.º, enquadra-se no disposto no seu art. 5.º que refere que “As situações não contempladas no presente Protocolo serão decididas pelos outorgantes, de comum acordo”. (...) essa era efetivamente a vontade das partes quando o outorgaram – tal decorrendo, desde logo, do tipo de obrigações assumidas, que jamais se poderiam cingir a apenas um ano de duração, bem como do próprio comportamento das partes que, ano após ano, promoveram a execução deste Protocolo, quer do ponto de vista das actividades desenvolvidas, quer de um ponto de vista da despesa (que foram aprovadas nos órgãos autárquicos competentes)». Cf. Anexo E do relato.

⁴² € 47.896,32 são referentes a compromissos transitados de 2017.

⁴³ € 26.458,26 são referentes a compromissos transitados de 2016;

⁴⁴ € 26.420,99 são referentes a compromissos transitados de 2015;

⁴⁵ € 22.541,74 são referentes a compromissos transitados de 2014.



Município	Protocolos/ Contratos- Programa	Anos de vigência	Montantes (€)			Receitas APZ (€)
			Protocolo	Compromissos	Pagamentos	
		em 18/12/2018				
		2017 (celebrado em 20/02/2017) + Alteração ao Protocolo celebrada em 23/08/2017	624.000 + 400.000 = 1.024.000	900.504	900.504	894.901
		2016 (celebrado em 02/06/2016) + Alteração ao Protocolo celebrada em 31/10/2016	830.500 + 220.000 = 1.050.500	1.009.863	1.009.863	1.013.252 + 500
		2015 (celebrado em 28/01/2015) + Alteração ao Protocolo celebrada em 02/09/2015	420.000 + 460.000 = 880.000	880.000	880.000	882.162
	Protocolo de Parceria Grupo de Ação Local (30/01/2015)	2015	6.150	6.150	6.150	12.500
MPG	Contrato- Program a de Desenvol vimento	2018 (celebrado em 14/12/2017)	650.000	649.064	664.750 ⁴⁶	649.064

⁴⁶ Inclui € 859,46 pagos referentes a despesas de 2017;

Município	Protocolos/ Contratos- Programa	Anos de vigência	Montantes (€)			Receitas APZ (€)
			Protocolo	Compromissos	Pagamentos	
		2017 (celebrado em 25/11/2016)	564.000	548.835	548.708 ⁴⁷	547.967
		2016 (celebrado em 12/01/2016)	420.000	345.037	343.947 ⁴⁸	344.028
		2015 (celebrado em 02/03/2015)	198.000	110.624	220.082 ⁴⁹	221.153

55. Dos contratos/protocolos⁵⁰ em causa - analisado o seu texto e conteúdo, e considerando que os mesmos são semelhantes na finalidade que prosseguem (quer no objeto, quer nas obrigações acordadas entre as partes signatárias) -, resulta que as partes acordam na atribuição de apoio financeiro, destinado exclusivamente a suportar os encargos/custos relativos aos meios humanos, técnicos e recursos conexos tendentes à execução de atividades consideradas de relevo para a prossecução de interesses da população dos Concelhos aderentes, como sejam a realização da programação cultural, a dinamização e coordenação das atividades educativas (atividades de enriquecimento curricular, ocupação de tempos livres e férias escolares), a promoção de atividades na área do turismo e do marketing territorial (elaboração de guias informativos e outro material promocional) e da gestão florestal (elaboração de estudos e planos, cartografia de perigosidade, limpeza e manutenção de percursos pedestres e limpeza das faixas de gestão de combustíveis).
56. Ou seja, neles se prevê uma comparticipação financeira de cada um dos Municípios nas despesas da APZ associadas à realização destes projetos de interesse municipal e esta, como contrapartida dessa comparticipação, assegura serviços de natureza variada.
57. A verdade é que a execução dos protocolos envolve essencialmente a disponibilização de meios humanos pela APZ junto de cada um dos Municípios, sendo por isso remunerada por estes últimos.
58. Resulta dos vários elementos recolhidos (e especificamente dos Orçamentos e Planos de Atividades da APZ) que o financiamento dos Municípios se destina a remunerar os meios humanos da APZ

⁴⁷ Inclui € 732,30 pagos referentes a despesas de 2016;

⁴⁸ Inclui € 307,48 pagos referentes a despesas de 2015.

⁴⁹ Inclui €13.944,76 pagos referentes a despesas de funcionamento do GAL – Eloz, titulado por instrumento próprio;

⁵⁰ Ainda que nem todos tenham adotado tal nomenclatura, referimo-nos a todos os instrumentos jurídicos mencionados, quer sejam intitulados de “Contrato-Programa” (“de desenvolvimento educativo, cultural, turístico e de marketing territorial”, no caso do MPG), ou “Protocolo” (“de Promoção do Desenvolvimento Socioeconómico e Cultural”, no caso do MCP; “de colaboração”, no caso do MFV; “de concessão de Apoio Financeiro”, no caso do MPS). Doravante Contrato(s)/Protocolo(s), que constituem o Anexo E do relato.

(vencimento dos funcionários que são adstritos à realização de atividades municipais) e a cobrir despesas de funcionamento de carácter geral. O mesmo é dizer que a APZ era um veículo ao dispor dos Municípios para o recrutamento de pessoal, em que os salários e outras despesas de funcionamento, apesar de pagos pela associação, foram-no através das verbas que receberam anualmente dos referidos municípios.

59. Da informação financeira recolhida foi, ainda, possível apurar:

ORÇAMENTO APZ					
2019					
Receita global = € 1.132.173,20			Despesa global = € 1.132.173,20		
Comparticipação dos Municípios na receita da APZ					
Rubrica	MFV	MPS	MPG	MCP	Total
	Montante	Montante	Montante	Montante	
Encargos c/ pessoal	€ 84.795,88	€ 348.337,88	€ 152.234,88	€ 33.643,19	€ 619.011,83
Ajudas de custo	€ 450,00	€ 450,00	€ 450,00	€ 450,00	€ 1.800,00
Funcionamento	€ 6.000,00	€ 6.000,00	€ 6.000,00	€ 6.000,00	€ 24.000,00
Programas Ocupacionais	€ 34.371,86	€ 21.174,86	€ 13.848,07	€ 1.862,63	€ 71.257,42
Medida 10 – Eixo LEADER	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
Valorização da Atratividade Territorial	€ 9.583,80	€ 9.583,80	€ 9.583,80	€ 9.583,80	€ 38.335,20
Total	€135.201,54	€385.546,54	€182.116,75	€51.539,62	€ 754.404,45 (66,6 % do orçamento global)

60. Do quadro acima apresentado quanto ao **Orçamento**⁵¹ da APZ para o ano económico de 2019, resulta que a previsão das “comparticipações” dos 4 Municípios perfazem cerca de 66,6% do orçamento global da receita da Associação estimada para 2019.

⁵¹ Cf. Anexo G do relato. Os dados apresentados reportam-se ao Orçamento, um documento previsional, por não ter sido possível confrontar com os dados da execução constantes dos Relatório e Contas, uma vez que neste último documento, as suas operações, atividades e condições financeiras não são descritas de forma que permita o tratamento detalhado dos mesmos em função das relações da APZ com os seus associados.

67. Os **balancetes** dos anos 2015 a 2019⁵² refletem os proveitos da classe 7, distribuídos por “prestações de serviços” (conta 72), “subsídios à exploração” (conta 75) e “outros rendimentos e ganhos” (conta 78), conforme quadro abaixo⁵³:

BALANCETE					
	2015	2016	2017	2018	2019
72 – Prestações de serviço	€ 1.303.559,03	€ 1.552.218,97	€ 1.761.665,82	€ 1.558.055,71	€ 397.981,56
75 – Subsídios à exploração	€ 244.506,19	€ 235.686,96	€ 220.754,70	€ 307.923,66	
78 – Outros rendimentos e ganhos	€ 21.852,19	€ 9.929,96	€ 22.543,52	€ 8.832,52	€ 4.033,50
Total	€ 1.569.917,41	€ 1.797.835,89	€ 2.004.964,04	€ 1.874.811,89	€ 402.015,06

62. Ainda quanto à análise dos balancetes, é de evidenciar que, nos anos de 2015 a 2019, sobressai – pelo seu impacto no total - o movimento da conta 75205 IEF⁵⁴, que reflete a comparticipação daquele instituto público nas remunerações com o pessoal que a APZ contrata, ao abrigo de programas de apoio ao emprego, e que afeta aos municípios para o desenvolvimento das atividades contratadas/protocoladas, situação que melhor se desenvolverá mais à frente.
63. Dos dados fornecidos pela APZ, constam ainda mapas⁵⁵ que, detalhadamente e por componente, permitem aferir o **montante e formas de comparticipação por cada entidade**, por exercício económico, reportando tal informação ao horizonte temporal de 2015 a 2019. Vejamos:

EXERCÍCIO ECONOMICO DE 2015

Financiamento Público	Município de Castanheira de Pera		Município de Figueiró dos Vinhos		Município de Pedrógão Grande		Município de Pampilhosa da Serra		Outras Entidades						Total
	Junta Freguesia de Pedrógão Grande		Junta Freguesia de Vila Facaia		IEFP										
	Subsídios	Prestação de Serviços	Subsídios	Prestação de Serviços	Subsídios	Prestação de Serviços	Subsídios	Prestação de Serviços	Subsídios	Prestação de Serviços	Subsídios	Prestação de Serviços	Subsídios	Prestação de Serviços	
	9.700,33	36.000,00	6.000,00	145.692,63	514,03	221.153,94	12.500,00	882.162,05	0,00	15.433,17	0,00	2.526,83	226.826,50	0,00	1.558.509,48
Outras Fontes de Financiamento	Entidades Privadas														Total
	Bombeiros Voluntários Pedrógão Grande		Petroensino		Confederação Nacional da Agricultura		Gabinete de Apoio ao Agricultor		Outras Receitas						
	520,54		69,87		2.115,33		3.898,00		4.804,19						

⁵² Anexo G do relato;

⁵³ São apresentados os montantes globais acumulados, reportados à data de 31 de dezembro de cada ano indicado, à exceção dos relativos ao ano de 2019 que são reportados a 30 de junho.

⁵⁴ No ano de 2015, o montante é de €224.311,18; em 2016 é de €229.063,18; em 2017 é de € 212.463,18; e em 2018 de 299.632,14.

⁵⁵ Anexo G do relato;



EXERCÍCIO ECONÓMICO DE 2016

Financiamento Público	Município de Castanheira de Pera		Município de Figueiró dos Vinhos		Município de Pedrógão Grande		Município de Pampilhosa da Serra		Outras Entidades								Total		
									Junta Freguesia de Pedrógão Grande		Junta Freguesia de Vila Facaia		Junta Freguesia da Graça		Junta Freguesia de Figueiró dos Vinhos			IEFP	
	Subsídios	Prestação de Serviços	Subsídios	Prestação de Serviços	Subsídios	Prestação de Serviços	Subsídios	Prestação de Serviços	Subsídios	Prestação de Serviços	Subsídios	Prestação de Serviços	Subsídios	Prestação de Serviços	Subsídios	Prestação de Serviços		Subsídios	Prestação de Serviços
	0,00	31.300,00	0,00	134.444,41	0,00	344.028,69	500,00	1.013.252,58	0,00	20.231,94	0,00	4.008,64	0,00	3.082,61	0,00	197,46	234.063,18	0,00	1.785.109,51
Outras Fontes de Financiamento	Entidades Privadas																	Total	
	Bombeiros Voluntários Pedrógão Grande		Bombeiros Voluntários Figueiró dos Vinhos		Petroensino		Confederação Nacional da Agricultura		Gabinete de Apoio ao Agricultor		Outras Receitas								
	1.149,07		25,03		498,54		1.123,78		4.737,00		5.191,96		12.725,38						

EXERCÍCIO ECONÓMICO DE 2017

Financiamento Público	Município de Castanheira de Pera		Município de Figueiró dos Vinhos		Município de Pedrógão Grande		Município de Pampilhosa da Serra		Outras Entidades								Total		
									Junta Freguesia de Pedrógão Grande		Junta Freguesia de Vila Facaia		Junta Freguesia da Graça		Junta Freguesia de Figueiró dos Vinhos			IEFP	
	Subsídios	Prestação de Serviços	Subsídios	Prestação de Serviços	Subsídios	Prestação de Serviços	Subsídios	Prestação de Serviços	Subsídios	Prestação de Serviços	Subsídios	Prestação de Serviços	Subsídios	Prestação de Serviços	Subsídios	Prestação de Serviços		Subsídios	Prestação de Serviços
	0,00	89.300,00	0,00	212.680,39	0,00	547.967,75	0,00	894.901,55	0,00	16.472,87	0,00	5.727,20	0,00	538,31	0,00	6.428,37	220.754,70	0,00	1.994.771,14
Outras Fontes de Financiamento	Entidades Privadas																	Total	
	Petroensino		Confederação Nacional da Agricultura		Gabinete de Apoio ao Agricultor		Outras Receitas												
	474,88		0,00		4.560,00		5.157,75		10.192,63										

EXERCÍCIO ECONÓMICO DE 2018

Financiamento Público	Município de Castanheira de Pera		Município de Figueiró dos Vinhos		Município de Pedrógão Grande		Município de Pampilhosa da Serra		Outras Entidades								Total		
									Junta Freguesia de Pedrógão Grande		Junta Freguesia de Vila Facaia		Junta Freguesia da Graça		Junta Freguesia de Figueiró dos Vinhos			IEFP	
	Subsídios	Prestação de Serviços	Subsídios	Prestação de Serviços	Subsídios	Prestação de Serviços	Subsídios	Prestação de Serviços	Subsídios	Prestação de Serviços	Subsídios	Prestação de Serviços	Subsídios	Prestação de Serviços	Subsídios	Prestação de Serviços		Subsídios	Prestação de Serviços
	0,00	64.300,00	0,00	180.740,93	0,00	649.064,90	0,00	586.392,69	0,00	26.655,22	0,00	23.500,86	0,00	409,35	0,00	11.526,86	307.923,66	0,00	1.850.515,47
Outras Fontes de Financiamento	Entidades Privadas																	Total	
	Petroensino		Confederação Nacional da Agricultura		Gabinete de Apoio ao Agricultor		Outras Receitas												
	638,24		1.288,91		3.880,00		3.663,61		9.470,76										

EXERCÍCIO ECONÓMICO DE 2019

Financiamento Público	Município de Castanheira de Pera		Município de Figueiró dos Vinhos		Município de Pedrógão Grande		Município de Pampilhosa da Serra		Outras Entidades								Total		
									Junta Freguesia de Pedrógão Grande		Junta Freguesia de Vila Facaia		Junta Freguesia da Graça		Junta Freguesia de Figueiró dos Vinhos			IEFP	
	Subsídios	Prestação de Serviços	Subsídios	Prestação de Serviços	Subsídios	Prestação de Serviços	Subsídios	Prestação de Serviços	Subsídios	Prestação de Serviços	Subsídios	Prestação de Serviços	Subsídios	Prestação de Serviços	Subsídios	Prestação de Serviços		Subsídios	Prestação de Serviços
	0,00	0,00	0,00	122.163,69	48.699,65	0,00	5.000,00	329.076,52	0,00	14.216,73	0,00	17.797,19	0,00	0,00	0,00	0,00	9.895,93	119.387,67	0,00
Outras Fontes de Financiamento	Outras Entidades																	Total	
	IFAP/GAL		CENTRO																
	35.497,34		6.175,80		707.910,52														
Outras Fontes de Financiamento	Entidades Privadas																	Total	
	Confederação Nacional da Agricultura		Gabinete de Apoio ao Agricultor		Outras Receitas														
	737,78		4.446,00		2.138,12		7.321,90												

64. De acordo com os mapas do financiamento da APZ, no quinquénio em causa, o financiamento público representa cerca de 99% do financiamento total da associação.
65. E quanto ao financiamento específico pelos 4 Municípios objeto da presente auditoria verifica-se que: no ano de 2015 representa cerca de 84%; no ano de 2016 representa cerca de 85%; no ano de 2017 representa cerca de 87%; no ano de 2018 representa cerca de 80%; e no ano de 2019 representa cerca de 70%.
66. É, pois, de assinalar uma tendência mais recente de decréscimo da comparticipação daqueles Municípios na APZ, coincidente com a tendência de diminuição do recurso pelos Municípios junto da APZ para o recrutamento de pessoal afeto às atividades municipais e com o culminar do Programa de Regularização Extraordinária dos Vínculos Precários (PREVPAP). Ou seja, o decréscimo da comparticipação dos Municípios na APZ não se traduz numa verdadeira diminuição da despesa dos Municípios, mas sim na substituição dos encargos com a prestação de serviços por despesas com pessoal.
67. É, ainda, de ressaltar que, da conferência dos dados remetidos pelos Municípios com os remetidos pela APZ, são evidentes discrepâncias entre os montantes comunicados, quer relativos aos compromissos assumidos quer aos pagamentos realizados no âmbito dos protocolos/contratos em análise.
68. Sem prejuízo da ressalva anterior, perante os dados recolhidos relativos ao período temporal auditado, é possível concluir que a APZ dirigia a sua atuação não exclusivamente aos Municípios em apreciação, e que estes não participavam na mesma pelo pagamento de joia e quotas (conforme previsto nos estatutos), mas sim pelas transferências tituladas pelos protocolos/contratos em análise.
69. Mais recentemente, perante os novos elementos que foram obtidos junto da APZ⁵⁶, referentes aos anos de 2020 a 2022, foi possível apurar que os Municípios deixaram de financiar a Associação nos termos em que o faziam, através da celebração de protocolos/contratos, passando agora a estar sujeitos ao pagamento de quotas.
70. Relativamente às atividades desenvolvidas atualmente pela APZ, mantêm-se apenas aquelas valências descritas no parágrafo 46 e), e já não a execução das atividades e projetos de interesse municipal que fundamentavam os protocolos/contratos e que pressupunham a disponibilização de meios humanos a cada um dos municípios.

⁵⁶ Ofício n.º 10050/2022, de 27/07, a folhas 2101 do processo (volume VIII).

4.3. DA (NÃO) REMESSA DE CONTAS AO TdC PELA APZ E DA (NÃO) SUJEIÇÃO DOS CONTRATOS/PROTOCOLOS MENCIONADOS À FISCALIZAÇÃO PRÉVIA DO TC

72. Consultado o histórico da APZ junto deste Tribunal, verifica-se que não prestou contas relativamente às gerências de 2015 a 2018, quando a isso estava obrigada nos termos da alínea d) do n.º 1 do art.º 5º, conjugado com a al. o) do n.º 1 do artigo 51.º, ambos da LOPTC
73. No entanto, de acordo com o informado posteriormente pela APZ, “a obrigatoriedade de prestação de contas ao Tribunal de Contas foi cumprida com a submissão do relatório e contas em 5 de fevereiro de 2021”⁵⁷, situação confirmada relativamente à prestação da conta de 2019⁵⁸.
74. Já quanto à obrigação de prestação de contas dos anos de 2020 e 2021, verificou-se que, até à presente data, não se mostra cumprida⁵⁹. Sobre esta questão a APZ esclareceu que “*não procedeu em tempo ao carregamento na plataforma eletrónica do Tribunal de Contas dos documentos exigidos por lei referentes às contas do exercício de 2020 e 2021, pois aguardavam a aprovação por parte da Assembleia Geral, estando agora, mesmo assim a proceder à sua inserção na plataforma*”⁶⁰.
75. Relativamente à sujeição dos contratos/protocolos mencionados à fiscalização prévia do TdC, verificou-se que nenhum deles, independentemente do seu montante, foi remetido para efeitos da referida fiscalização pelos Municípios respetivos.

4.4. MEIOS HUMANOS DISPONIBILIZADOS PELA APZ AOS MUNICÍPIOS

76. Da análise dos contratos/protocolos mencionados apura-se o ponto comum que é a disponibilização de meios humanos pela APZ aos Municípios participantes, alegadamente para a execução de projetos/atividades protocolados.
77. Importa sublinhar que os protocolos/contratos visam, essencialmente, o pagamento das despesas em que a APZ incorre com os meios humanos que afeta aos Municípios para o desenvolvimento de tarefas (através do recrutamento do pessoal necessário), e outros recursos técnicos ou materiais necessários para o exercício de atividades protocoladas/contratualizadas⁶¹, ainda que não suficientemente especificadas.
78. Questionados os Municípios e a Associação sobre a lista dos meios humanos (nominativa) e técnicos disponibilizados pela Associação ao abrigo do(s) Protocolo(s), reportada à data de 31/12/2018, e a respetiva afetação, bem como descrição detalhada das funções exercidas e por que forma se reveste a disponibilização de tais meios, foi prestada a informação⁶² que a seguir se sintetiza:

⁵⁷ Ofício n.º 3134/2021, de 26/02, a folhas 2098 do processo (volume VIII).

⁵⁸ De acordo com o despacho da Exa. Sra. Conselheira da Área, de 26/01/2021, foi aceite a justificação apresentada para a remessa intempestiva da conta, relativa ao período de 2019-01-01 a 2019-12-31, até 2021-02-07.

⁵⁹ Situação que merecerá tratamento em eventual processo autónomo.

⁶⁰ Ofício n.º 10050/2022, de 27/07, a folhas 2101 do processo (volume VIII).

⁶¹ Que correspondem afinal a tarefas que caem no domínio de atuação dos municípios, de carácter permanente, cujo conteúdo funcional se encaixa nas carreiras previstas para trabalhadores em funções públicas.

⁶² Cf. Dossiers I a VI.

MEIOS HUMANOS DISPONIBILIZADOS PELA APZ AOS MUNICÍPIOS ASSOCIADOS (a 31/12/2018)			
Municípios	Nº de Funcionários	Funções	Afetação
MCP	1 ⁶³	veterinário	
MFV	1 ⁶⁴ + 8	veterinário + apoio técnico-administrativo, calceteiro, nadador salvador, apoio técnico, apoio especializado na área administrativa e financeira, mecânico	Serviços municipais: saúde pública – mercados e feiras, recolha de resíduos urbanos, rede de transportes para atividades desportivas e culturais, museu e posto de turismo, biblioteca, preservação do património e espaços públicos, promoção da atividade física, balcão único do prédio (BUPI), espaço do cidadão, manutenção de frota
MPS	1 ⁶⁵ + 27	veterinário + cantoneiro de limpeza, apoio técnico-administrativo, sapador florestal, pedreiro, auxiliar de serviços gerais, estafeta, técnico de comunicação e imagem, técnico de engenharia civil, secretaria administrativa e executiva – turismo	
MPG	53	operacional (conservação/canalizador), cantoneiro de limpeza, apoio técnico-administrativo à ação social, à ação educativa e às atividades de desporto, cultura, turismo, produção e gestão de eventos, apoio administrativo geral (incluindo atendimento ao público), engenheiro civil (GORR ⁶⁶ e obras municipais), técnico superior em higiene e saúde no trabalho, técnico de comunicação e marketing territorial, motorista, manobrador de máquinas,	Serviços municipais: águas e esgotos, espaço público, instalações municipais, higiene urbana, gabinete de ação social e loja social, escolas, gabinete de recuperação (GORR), pavilhão desportivo, piscina, obras municipais

⁶³ Funcionário partilhado (veterinário), que presta serviços em 3 municípios – Castanheira de Pera, Pampilhosa da Serra e Figueiró dos Vinhos.

⁶⁴ Funcionário partilhado (veterinário), que presta serviços em 3 municípios – Castanheira de Pera, Pampilhosa da Serra e Figueiró dos Vinhos.

⁶⁵ Funcionário partilhado (veterinário), que presta serviços em 3 municípios – Castanheira de Pera, Pampilhosa da Serra e Figueiró dos Vinhos.

⁶⁶ Gabinete Operacional de Recuperação e Reconstrução, estrutura de apoio criada na sequência dos incêndios ocorridos em junho de 2017.

MEIOS HUMANOS DISPONIBILIZADOS PELA APZ AOS MUNICÍPIOS ASSOCIADOS (a 31/12/2018)			
Municípios	Nº de Funcionários	Funções	Afetação
		nadador salvador, auxiliar de limpeza, informático, electricista	

79. Todos os trabalhadores mencionados tinham contrato individual de trabalho com a APZ⁶⁷, quer sob a forma de contrato por tempo indeterminado quer a termo resolutivo⁶⁸, ao abrigo do Código do Trabalho (CT), aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, objeto de sucessivas alterações.
80. Os contratos/protocolos sob análise consagram, tão-só, a disponibilização de profissionais, por parte da APZ, para o exercício de funções, não a comprometendo, também, a munir aqueles trabalhadores dos necessários equipamentos de trabalho, nem a providenciar pela obtenção de instalações para o exercício do mesmo, obrigações que, afinal, impendem sobre os Municípios.
81. Analisadas as atividades específicas (eventos/ações/trabalhos) executadas pelos trabalhadores ao abrigo dos contratos/protocolos, verifica-se que exercem as mais variadas funções (operacionais, administrativas e/ou técnicas-especializadas, como sejam, a título de exemplo, cantoneiro de limpeza, motorista, electricista, assistente técnico, apoio administrativo em diversas áreas – serviços gerais, ação social, ação educativa, desporto, cultura, turismo, produção e gestão de eventos –, sapador florestal, engenheiro civil), em tudo similares às funções cometidas ao pessoal do mapa de pessoal, dentro de cada área e conteúdo funcional específicos, e que, por esse motivo, deveriam recair sobre os trabalhadores em funções públicas com vínculo adequado aos Municípios respetivos.
82. As atividades desempenhadas conexas com necessidades funcionais que se revestem de natureza permanente, e, necessariamente duradoura (até pela continuidade dos projetos/atividades que é mencionada nos Contratos/Protocolos em causa). E porque indispensáveis ao funcionamento dos Municípios assumem carácter estrutural. Além do mais, não ficou demonstrado que os trabalhadores em causa se encontram adstritos em exclusivo às atividades protocoladas e não a outras que também decorrem do normal e estrutural exercício das demais competências municipais.
83. Assim, tendo presente o modo e local de execução⁶⁹ da atividade desempenhada pelos trabalhadores em apreço e atenta a natureza das funções exercidas - o exercício de funções de motorista, de secretariado, administrativos e assistentes técnicos e operacionais, pela sua natureza, só podem ser implementadas em contexto funcional delimitado temporalmente pela entidade dadora de trabalho, e em articulação necessária com a organização funcional definida por esta última -, é evidente que, muito embora se admita a não subordinação económica (direta) já que o pagamento das remunerações é efetuado pela APZ, no caso em apreço ocorre subordinação jurídica e subordinação económica por via indireta uma vez que essas despesas são asseguradas pelos Municípios através das transferências efetuadas ao abrigo dos Contratos/Protocolos.

⁶⁷ Cf. Dossier III.

⁶⁸ Com o fundamento previsto na al. f) do n.º 2 do art. 140.º do CT, ie, “*acréscimo excepcional de atividade da empresa*”.

⁶⁹ De acordo com o apurado, os trabalhadores cedidos prestam as suas funções nas instalações municipais (cf. mapa de controlo de assiduidade e relatórios de acompanhamento dos Protocolos constantes dos dossiers III e IV).

4.5. RECRUTAMENTO AO ABRIGO DO PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DOS VÍNCULOS PRECÁRIOS (PREVPAP)

84. Os MPG e MPS aproveitaram o ensejo do Programa de Regularização Extraordinária dos Vínculos Precários (PREVPAP), aprovado pela Lei n.º 112/2017, de 29 de dezembro⁷⁰, para proceder à abertura de procedimentos concursais de recrutamento para a regularização da situação dos funcionários da APZ cedidos aos Municípios ao abrigo dos Contratos/Protocolos em análise, tendo optado, como se demonstra no quadro abaixo, pela regularização extraordinária dos vínculos precários de pessoas que foram reconhecidas como em exercício de funções que correspondem a necessidades permanentes, sem vínculo jurídico, para ocupação de postos de trabalho, previstos e não ocupados no(s) mapa(s) de pessoal do(s) município(s)⁷¹.

Municípios	Postos de Trabalho (n.º; carreira/categoria)		Forma de recrutamento	Aprovação
MPG	1	Técnico Superior	Regularização extraordinária dos vínculos precários, na modalidade de relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado	Abertura de procedimento - CM 25/10/2018; Homologação da Lista unitária de ordenação final – 28/12/2018
	11	Assistente Técnico		
	41	Assistente Operacional		
Total: 53				
MPS	5	Técnico Superior	Regularização extraordinária dos vínculos precários, na modalidade de relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado	Abertura de procedimento - CM 26/02/2018; Homologação da Lista unitária de ordenação final – 09/04/2018
	17	Assistente Técnico		
	31	Assistente Operacional		
Total: 53				

85. Volvendo à factualidade demonstrada, e com os esclarecimentos prestados pelos MPG e MPS⁷², fica claro que, ao abrigo do PREVPAP, aqueles municípios procederam à abertura de procedimentos

⁷⁰ Cf. ainda a Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, e a Resolução do Conselho de Ministros n.º 32/2017, de 28 de fevereiro.

⁷¹ Anexo H do relato.

⁷² Consta, ainda, da lista de precários integrados no MPS um trabalhador cedido por outra associação (ADESA - SERRA DO AÇÔR – Associação de Desenvolvimento Regional, associação de direito privado, constituída por seis municípios da região da Serra do Açôr – Alto Distrito de Coimbra, nomeadamente os municípios de Arganil, Góis, Oliveira do Hospital, Pampilhosa da Serra, Penacova e Tábua) o que evidencia que, além da APZ, recorreram a outra associação com a mesma finalidade. Tal matéria foi objeto de tratamento no PEQD n.º 64/2017, sobre o qual recaiu o despacho do Excelentíssimo Senhor Conselheiro da Área, Ernesto Cunha, "(...) quanto à questão do recurso a pessoal nos termos enunciados, só através de auditoria será possível aferir da exacta factualidade, e da sua conformidade com as normas legais aplicáveis ou se constituem formas indiretas de ultrapassar os constrangimentos de recrutamento de pessoal pelas autarquias locais e se as funções desempenhadas correspondem a trabalho subordinado sujeito à direção dos municípios intervenientes, o que

concursais de recrutamento para a regularização da situação dos funcionários da APZ cedidos aos municípios ao abrigo dos contratos/protocolos em análise, ou seja, regularizaram situações de pessoas que para eles trabalhavam por intermédio da APZ e, como tal, sem vínculo jurídico àquelas entidades (já que os contratos de trabalho que detinham eram com a APZ e não diretamente com os municípios que encetaram os procedimentos).

86. Sobre esta questão, os argumentos aduzidos pelo MPG⁷³ foram os de que, apesar de o vínculo jurídico *formal* daqueles trabalhadores ser com a APZ, era com o MPG que *de facto* o vínculo se verificava, e como tal, que seguiram o entendimento de que aqueles trabalhadores reuniam os requisitos para integrar os mapas de pessoal do MPG por via daquele regime de recrutamento excepcional.
87. É, ainda, de referir que, analisadas as atas das reuniões dos órgãos executivo e deliberativo do MPG relativas à aprovação da necessária alteração ao mapa de pessoal⁷⁴, prévia à abertura do PREVPAP, verifica-se a menção à presença da jurista A⁷⁵ ao serviço do Município, , a fim de melhor esclarecer os membros do executivo municipal das razões e fundamentos para o apuramento das necessidades permanentes no âmbito dos recursos humanos.
88. Apesar de terem sido solicitadas as cópias das informações dos serviços municipais que fundamentaram as decisões dos órgãos executivo e deliberativo no MPG e que demonstram o cumprimento dos requisitos legais enunciados no PREVPAP, as mesmas não foram remetidas, ainda que tenha sido dada a justificação de que foi contactada A no sentido de esclarecer o tipo de acompanhamento jurídico efetuado e qual o entendimento que fundamentou a decisão dos órgãos municipais, tendo-se pronunciado pelo seguinte⁷⁶:

“No âmbito do processo de regularização de vínculos precários foram prestados pela técnica da Motriz, A, orientações gerais sobre o enquadramento da lei dos precários para abertura de um possível procedimento concursal, aplicável ao Município de Pedrógão Grande. Neste sentido, foi-lhe solicitado o enquadramento no referido procedimento de trabalhadores que estavam a desempenhar funções na Câmara Municipal, sobre ordens e instruções da mesma, que cumpriam um horário de trabalho e picavam registos de entradas e saídas, em que o local de trabalho era a Câmara Municipal, que os materiais afetos ao trabalho pertenciam à Câmara Municipal e ainda que todas as funções desempenhadas estavam relacionadas com atividades da Câmara Municipal, não obstante serem pagos por uma Associação, através de um protocolo celebrado entre o Município e a referida Associação. Importa realçar que não subscreveu qualquer parecer jurídico sobre a presente matéria, no entanto, participou em reuniões de trabalho, coordenados e orientados pela Vice-Presidente, (...), tendo a sua participação ficado restrita à aferição, apenas em termos genéricos, de

poderá configurar um ilícito financeiro, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b) e l) da LOPTC(...),” tendo sido remetido às entidades autárquicas envolvidas ofício a alertar para o teor do Acórdão n.º 6/2016 – 1ª Secção – SS, de 17 de maio, transitado em julgado.

⁷³ Ofícios n. os 12956/2019, de 12/08/2019, e 17878, de 22/11/2019, integrados no dossier I.

⁷⁴ Atas n.º 19/2018 da Câmara Municipal, de 15/10/2018, e Ata n.º 10/2018 da Assembleia Municipal, de 22/10/2018 (Anexo H do relato).

⁷⁵ De acordo com a informação prestada, era prestadora de serviços junto do MPG, contratada através da empresa de consultoria Motriz, Lda., sendo através desta última que são prestados os esclarecimentos acerca do seu envolvimento no procedimento PREVPAP no MPG.

⁷⁶ Ofício n.º E 18991/2019, de 10/12/2019, integrado no dossier I.

qual o eventual enquadramento que os trabalhadores poderiam ter, perante o quadro normativo e legal em vigor. Em momento algum verificou individualmente a elegibilidade dos candidatos ou influenciou o processo de definição de quais as necessidades permanentes dos serviços municipais, sendo esta uma competência do executivo municipal e inteiramente coordenada pela Vice-Presidente.

Em jeito de síntese, apenas efetuou um enquadramento geral do quadro normativo e legal aplicável ao Programa de Regularização Extraordinária dos Vínculos Precários, em consonância com o guião para a administração local, disponibilizado pela DGAL, prestando esclarecimentos à Vice-Presidente no âmbito das suprarreferidas reuniões de trabalho, e esteve presente na reunião do executivo municipal, de 15/10/2018, enquanto consultora desse Município, onde manifestou a sua opinião sobre esta matéria e da qual foi lavrada a competente ata”.

89. Pelo MPS, quanto a esta matéria, foram prestados os seguintes esclarecimentos⁷⁷:

“ (...) não foi estabelecido, entre o Município de Pampilhosa da Serra e os meios disponibilizados pela Pinhais do Zêzere – Associação para o Desenvolvimento qualquer vínculo contratual, uma vez que a vinculação era com a Pinhais do Zêzere. (...)

Os funcionários que integraram o mapa de pessoal do Município da Pampilhosa da Serra ao abrigo do PREVPAP tinham vínculo contratual com a Pinhais do Zêzere, mas exerciam ou tinham exercido funções que correspondiam ao conteúdo funcional de carreiras gerais ou especiais, que satisfaziam necessidades permanentes do Município, com sujeição ao poder hierárquico, à disciplina ou direção do Município, sem vínculo jurídico adequado.”

90. Já dos esclarecimentos prestados pelos MFV e MCP sobre esta matéria⁷⁸ fica afastada a questão da eventual violação de normas relativas à admissão de pessoal aquando da abertura dos procedimentos concursais de recrutamento ao abrigo de PREVPAP. Nestes Municípios, este procedimento não se destinou à regularização da situação dos funcionários da APZ cedidos ao abrigo do contrato/protocolo em análise, mas sim à regularização de trabalhadores dos Municípios, verdadeiros detentores de vínculo jurídico inadequado, mas existente com a autarquia. Pelo que, os trabalhadores em causa reuniam os requisitos para integrar os mapas de pessoal do MFV e MCP respetivamente.

4.6. INCOMPATIBILIDADES E IMPEDIMENTOS

91. Importa trazer à colação situações que se prendem com o regime das incompatibilidades e impedimentos.

⁷⁷ Ofícios n. os 6949/2019, de 30/04/2019, e 12954/2019, de 12/08/2019 que integram o dossier II.

⁷⁸ Ofícios n.º 12953/2019, de 12/08/2019, e n.º 12301/2019, de 02/08/2019, respetivamente, que integram o dossier II.

4.6.1. DA INTERVENÇÃO NA APROVAÇÃO DOS CONTRATOS/PROTOCOLOS, NA AUTORIZAÇÃO DA DESPESA E/OU NO PAGAMENTO

92. De acordo com o quadro que a seguir se apresenta, verifica-se que a maioria dos titulares dos órgãos sociais da APZ, e nomeadamente da direção⁷⁹ – órgão que aprova a celebração dos protocolos com os Municípios -, coincidem com os Presidentes de Câmara dos Municípios participantes – que não raras vezes participam na aprovação dos protocolos em sede de reunião do executivo municipal ou na sua outorga, na respetiva autorização de despesa e/ou do pagamento.

93. Vejamos quanto à aprovação dos contratos/protocolos no ano de 2018:

Entidade	Nome/cargo	Intervenção nos Protocolos vigentes no ano de 2018	
		Aprovação	Assinatura
APZ (Biénio 2017/2019)	Valdemar Alves – Presidente da Direção da APZ (e, cumulativamente, Presidente da CM de Pedrógão Grande)	80	Sim (MPG, MCP, MPS)
	Alda Carvalho - Vogal da Direção da APZ (e, cumulativamente, Presidente da CM de Castanheira de Pera)		
	Jorge Abreu - Vogal da Direção da APZ (e, cumulativamente, Presidente da CM de Figueiró dos Vinhos)		Sim (MCP)
	José Brito Dias - Vogal da Direção da APZ (e, cumulativamente, Presidente da CM de Pampilhosa da Serra)		Sim (MFV)
	António Henriques David - Vogal		Sim (MPS)

⁷⁹ De acordo com os Estatutos (cf. art.º 14º) são necessárias 2 assinaturas da direção para obrigar a APZ, uma delas obrigatoriamente do Presidente. Verifica-se, contudo, que o Protocolo com o MPG para 2018 foi apenas assinado pelo Presidente da Direção da APZ, assim como o Protocolo com o MFV celebrado em 2010 (renovado sucessivamente).

⁸⁰ cf. Anexo I do relato.

Na reunião da direção da APZ, em 18/01/2018, onde foi aprovada a celebração de Protocolo com o MPG para o ano de 2018, com um apoio financeiro no montante de 650.000,00€, o Presidente da Direção e, cumulativamente, Presidente da Câmara Municipal de Pedrógão Grande, Valdemar Alves, não participou nessa discussão e deliberação;

Na reunião da direção da APZ, em 21/06/2018, onde foi aprovada a celebração de Protocolo com o MPS para o ano de 2018, com um apoio financeiro no montante de 320.000,00€, o vogal da Direção e, cumulativamente, Presidente da Câmara Municipal de Pampilhosa da Serra, José Alberto Pacheco Brito Dias, não participou nessa discussão e deliberação;

Na reunião da direção da APZ, em 25/09/2018, onde foi aprovada a celebração de Protocolo com o MCP para o ano de 2018, a vogal da Direção e, cumulativamente, Presidente da Câmara Municipal de Castanheira de Pera, Alda Carvalho, não participou nessa discussão e deliberação;

Quanto ao Protocolo com o MFV, uma vez que se mantém em vigor desde 2010, renovado sucessivamente, não existe deliberação da direção da APZ específica sobre a sua aprovação em 2018.

Entidade	Nome/cargo	Intervenção nos Protocolos vigentes no ano de 2018	
		Aprovação	Assinatura
	Isabel Tomé - Vogal		
	Rui Almeida e Silva - Vogal		
MPG (mandato 2017/2021)	Valdemar Alves – Presidente CM	Não ⁸¹	Não
MFV (mandato 2017/2021)	Jorge Abreu – Presidente CM	Sim (aprovação do Protocolo, autorização da despesa e do pagamento)	n. a. Protocolo 2010
MCP (mandato 2017/2021)	Alda Carvalho – Presidente CM	Sim (aprovação do Protocolo e autorização da despesa e do pagamento)	Sim
MPS (mandato 2017/2021)	José Alberto Dias – Presidente CM	Não (aprovação do Protocolo e autorização da despesa ⁸²) Sim (autorização do pagamento)	Não ⁸³

4.6.2. DA INTERVENÇÃO DE AUTARCA EM DECISÕES SOBRE ASSUNTOS EM QUE ESTEJA PESSOALMENTE INTERESSADO

94. A par das situações acima evidenciadas, no que respeita aos procedimentos concursais com vista ao recrutamento de pessoal, para regularização da situação dos funcionários da APZ cedidos aos

⁸¹ Não tomou parte na deliberação da reunião de CM de 14/12/2017; quem autoriza a despesa e o pagamento é a Vice-Presidente da CM;

⁸² Faltou à reunião de CM de 12/03/2018, tendo sido substituído pelo Vice-Presidente da CM, Jorge Alves Custódio, que é secretário da Assembleia Geral da APZ;

⁸³ Foi substituído pelo Vice-Presidente da CM, Jorge Alves Custódio, que é secretário da Assembleia Geral da APZ.

Municípios ao abrigo dos contratos/protocolos em análise, poderão também verificar-se situações de parcialidade e promiscuidade na realização dos atos tendentes à sua seleção e contratação.

95. De acordo com notícias veiculadas na comunicação social⁸⁴, existem suspeitas de favorecimento de familiares, nomeadamente no caso do MPG em que a Vice-Presidente da CM, aprovou os atos procedimentais⁸⁵ que culminaram na colocação no mapa de pessoal daquela autarquia, da filha (B), do irmão (C) e da cunhada (D).
96. Analisada a lista unitária de ordenação final homologada relativa ao procedimento concursal para regularização extraordinária de vínculos precários levado a cabo pelo MPG, confirma-se que a filha, o irmão e a cunhada da Vice-Presidente da CM se encontram admitidos e em posição elegível para a integração no mapa de pessoal do MPG.
97. Questionado o Presidente da Câmara Municipal de Pedrógão Grande para esclarecer se os titulares dos órgãos municipais que participaram nas decisões relativas a esses procedimentos concursais de recrutamento para a regularização extraordinária dos vínculos precários têm relações familiares ou de afinidade com os candidatos admitidos, foi esclarecido que⁸⁶:

“(...) à data de abertura do procedimento concursal de regularização, a Vice-Presidente da Câmara Municipal de Pedrógão Grande, ao abrigo do disposto no n.º 3, do art.º 57.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, na redação atual, substituiu o Presidente da Câmara Municipal, por motivos de doença, pelo que a mesma assinou o aviso de abertura do concurso.

Esclarece-se neste âmbito que foram opositores ao concurso de regularização três familiares de membros do executivo, tendo sido acautelada esta situação com a junção ao processo de declarações de impedimento e a não participação dos mesmos nos procedimentos respetivos.”

98. Juntou as citadas declarações de impedimento, de acordo com as quais a Vice Presidente da CM de Pedrógão Grande, se declarou impedida, nos termos e para efeitos da al. b) do n.º 1 do artigo 69.º do CPA, para homologar as listas de ordenação final do processo concursal para a regularização extraordinária de vínculos precários e para assinar o contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado com B, C e D.
99. Consultado o sítio eletrónico do MPG, dele foram extraídas as atas das reuniões da Câmara Municipal realizadas em 15 e 25 de outubro de 2018, de acordo com as quais foram deliberadas e aprovadas as propostas de alteração ao mapa de pessoal (“Proposta N.º 02/RH2018 - 2ª Alteração ao Mapa de Pessoal da Câmara Municipal de Pedrógão Grande”) e de reconhecimento dos vínculos precários (“Proposta de Deliberação de Regularização Extraordinária de Vínculos Precários”), respetivamente. A primeira deliberação foi tomada por unanimidade⁸⁷ e a segunda por maioria, com os votos a favor do Vereador Nelson David Fernandes e da Vice Presidente, e a abstenção dos demais

⁸⁴ Cf. Notícia tviz4, do dia 10/01/2019, sob o título “Pedrógão Grande: vice-presidente coloca filha, irmão e cunhada na Câmara”; Notícia JN, do dia 10/01/2019, sob o título “Câmara de Pedrógão finta lei e contrata precários”.

⁸⁵ Presidiu à reunião do órgão executivo (em substituição do Presidente) e votou favoravelmente a “Proposta de Deliberação de Regularização Extraordinária de Vínculos Precários” (cf. ata n.º 20/2018 da Câmara Municipal de Pedrógão Grande, da reunião de 25/10/2018, constante do Anexo H do relato).

⁸⁶ Ofício n.º 12956/2019, de 12/08/2019, integrado no dossier I.

⁸⁷ Participaram na votação os seguintes elementos do órgão executivo: Maria Margarida David Lopes Guedes, Nelson David Fernandes, João Manuel Gomes Marques e Raúl José Piedade Baptista Garcia.

vereadores (Manuel Gomes Marques e Raúl José Piedade Baptista Garcia, que fizeram declaração de voto)⁸⁸.

100. Apesar de a Vice Presidente da CM de Pedrógão Grande se ter privado, invocando impedimento, de participar na homologação das listas de ordenação final do processo concursal para a regularização extraordinária de vínculos precários e na assinatura dos contratos de trabalho dos seus familiares (atos de execução da decisão), verdade é que participou nas decisões decisivas que despoletaram o procedimento de recrutamento, isto é, na alteração ao mapa de pessoal para a criação dos lugares necessários e na deliberação que operou o reconhecimento dos vínculos precários e que permitiu a identificação dos opositores ao concurso (as pessoas que tinham exercido funções reconhecidas como satisfazendo necessidades permanentes, sem vínculo adequado), ficando por isso em causa a isenção e imparcialidade exigidas numa tomada de decisão desta natureza.
101. Perante a factualidade descrita, verifica-se a intervenção em decisões cruciais que despoletaram o procedimento de recrutamento excecional para regularização de vínculos precários e que culminou com a integração no mapa de pessoal do MPG de familiares seus.

⁸⁸ Foi mencionado no Relato que a Vice Presidente da CM de Pedrógão Grande havia usado o voto de qualidade na aprovação da deliberação, contudo veio a visada esclarecer que “*Conforme Deliberação tomada em reunião ordinária do executivo realizada a 10.01.2018 — que não consta do Anexo H nem do site electrónico do MPG — e na sequência de pedido de rectificação apresentado pela exponente, a Acta n.º 20/2018 lavrada da reunião ordinária de 25.10.2018 foi rectificada nos seguintes termos: “Presente e aprovada por maioria a proposta com os votos a favor da Vice-Presidente e do vereador Nelson David Fernandes e duas abstenções dos vereadores João Manuel Gomes Marques e Raúl José Piedade Baptista Garcia.”*”

5 – DO DIREITO

5.1. DA POSSIBILIDADE DE OS MUNICÍPIOS CELEBRAREM CONTRATOS-PROGRAMA E ATRIBUÍREM SUBSÍDIOS A ASSOCIAÇÕES EM QUE PARTICIPEM

102. A primeira questão que se coloca é a de saber se os Municípios podem celebrar contratos-programa e conceder subsídios a associações em que participem, ou seja, no caso concreto, saber se os Municípios auditados podiam ter transferido as verbas suprarreferidas para a APZ.
103. Quanto ao fundamento legal para a atribuição dos referidos subsídios, as entidades auditadas invocaram que não atribuíam subsídios à exploração, mas sim realizavam o pagamento de serviços contratados. O contraditório apresentado assenta no facto de que se trata de “*contratos in house*” por entenderem estar preenchidas todas as condições do n.º1 do art.º 5.º-A do CCP e, por isso, excluídos das regras relativas à formação de contratos públicos previstas no CCP, invocando para o efeito que os Municípios exercem sobre a APZ, em conjunto, um *controlo análogo* ao que exerce sobre os seus próprios serviços, que a APZ desenvolve mais de *80 % da sua atividade* no desempenho de funções que lhe foram confiadas pelos Municípios, e que *não existe participação de privados*⁸⁹ no capital social da associação.
104. Pelo MFV é, ainda, sustentado que as transferências realizadas não consubstanciam qualquer subsídio à exploração, mas sim a contraprestação do Protocolo celebrado, evidenciando-se “*uma clara bilateralidade prestacional, correspondendo os pagamentos efectuados pelo Município à remuneração dos serviços prestados pela Associação*”. Acrescenta que “*(...)na nossa perspetiva, o que aqui temos é uma relação contratual de colaboração stricto sensu, cujo objecto imediato é a prestação de auxílio para o desenvolvimento de tarefas legalmente cometidas a uma das partes ou o exercício coordenado de competências próprias e separadas de cada uma das entidades contratantes*”, defendendo que o Protocolo celebrado com a APZ é um contrato interadministrativo, por via do qual as partes se auxiliam para o exercício coordenado das suas atribuições, uma cooperação que pode envolver pessoas coletivas de direito privado que procedam ao exercício da função administrativa, e que para a sua concretização dispensa o apelo ao mercado para a seleção de um cocontratante, através de um processo concorrencial.
105. Como se depreende das respostas supra, a APZ e os Municípios não assentaram as referidas transferências no Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais (RJAELPL⁹⁰), sendo este o diploma aplicável.
106. Mais, o fundamento trazido pelo MFV de que o Protocolo em causa se qualifica como um contrato interadministrativo, por isso não sujeito à concorrência, é incompreensível na medida em que a APZ não é, formalmente, uma entidade contraente pública que esteja fora do mercado concorrencial, ainda que não tenha escopo lucrativo. Além de que também não se verificam os requisitos

⁸⁹ Quanto a este argumento, é de clarificar que a APZ é constituída por entes públicos, mas também por privados, e que os seus estatutos salvaguardam a participação de privados na associação (quer por a integrarem e por contribuírem, através do seu voto, para a eleição dos órgãos de gestão da associação, bem como pelo pagamento de joia e quotas)

⁹⁰Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais (doravante RJAELPL) aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, objeto de sucessivas alterações, na redação mais recente dada pela Lei n.º 12/2022, de 27 de junho.

cumulativos do n.º5 do art. 5.ºA do CCP, pois não existe nem a conexão entre as tarefas públicas proseguidas, nem se vislumbra como tal cooperação seria regida exclusivamente por considerações de interesse público uma vez que assenta na desconsideração das normas de direito público relativas ao recrutamento de pessoal.

107. Relativamente às relações estabelecidas entre as entidades aqui em análise, importa esclarecer que, em termos gerais, a constituição ou a mera participação dos municípios em associações, cooperativas, fundações ou quaisquer outras entidades de natureza privada ou cooperativa, independentemente da respetiva tipologia, está hoje regulada de modo específico na Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto (RJAELPL).
108. O RJAELPL, em todas as suas versões, sempre possibilitou que os municípios participassem em fundações (artigo 57.º), em cooperativas (artigo 58.º), em associações de direito privado (artigo 59.º), e outras (artigo 60.º), desde que estes entes prossigam *“fins de relevante interesse público local devendo a sua atividade compreender-se no âmbito das atribuições das respetivas entidades públicas participantes”* (art. 56.º, n.º1).
109. A APZ, por via da sua constituição social, é uma associação privada, participada por Municípios, e por isso enquadra-se no quadro legal sustentado no RJAELPL, por força do disposto no nº 3 do artigo 1.º⁹¹ daquele regime jurídico, ainda que atendendo a algumas especificidades decorrentes da sua estrutura normativa de associação privada, sendo aplicáveis os artigos 56º, 53º a 55º e 59.º⁹².
110. No âmbito de tal regime, a atribuição de subsídios à exploração só podia operacionalizar-se através de contratos programa⁹³.
117. Sobre esta questão do financiamento de entidades privadas (participadas) por entidades públicas (participantes) e especificamente no caso de associações, há que sublinhar a seguinte alteração ao RJAELPL no decurso da sua vigência, a saber:
- a versão original dada pela Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto (vigente até 31/12/2016), proibia totalmente a celebração de contratos programa entre as entidades públicas participantes e as associações privadas em que estas participassem, como também, por maioria de razão, a concessão de subsídios à exploração (a concessão de subsídios à exploração estava

⁹¹ “Artigo 1.º

Participações locais

1 – ...

2 – ...

3 - *Sem prejuízo do regime previsto na lei geral, a constituição ou a mera participação em associações, cooperativas, fundações ou quaisquer outras entidades de natureza privada ou cooperativa pelos municípios, pelas associações de municípios, independentemente da respetiva tipologia, e pelas áreas metropolitanas rege-se pelo disposto na presente lei”.*

⁹² A redação do n.º 3 do art.º 56.º e do n.º 3 do art.º 59.º foi alterada pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2017), com entrada em vigor no dia 01 de janeiro de 2017, e mais recentemente a redação do n.º 3 do art.º 56.º foi novamente alterada pela Lei n.º 12/2022, de 27 de junho (Lei do Orçamento do Estado para 2017).

⁹³ Contrato-programa que deveria identificar *“o fundamento da necessidade do estabelecimento da relação contratual, a finalidade desta, os montantes dos subsídios à exploração, assim como a eficácia e a eficiência que se pretendia atingir com o referido contrato, concretizando um conjunto de indicadores ou referenciais que permitissem medir a realização dos objetivos setoriais”* (n.º2 do artigo 47.º do RJAELPL).

dependente da celebração de contratos-programa com as entidades públicas participantes, e encontrando-se estes vedados, encontrava-se pois proibida a concessão de subsídios à exploração)⁹⁴.

- à Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, foi aditado, pela Lei do Orçamento do Estado para 2017, o n.º 3 ao artigo 56.º do RJAELPL e igualmente o n.º 3 do artigo 59.º, normativos que, em conjugação, vieram mitigar a proibição total de atribuição de subsídios pelos municípios a associações de que estes sejam associados.

Assim, a partir de 01 de janeiro de 2017, o RJAELPL passou a permitir, nos casos de associações nas quais o município exerça uma *influência dominante* (nos termos do n.º 1 do art. 19.º) e a associações que assegurem, de modo exclusivo, a *gestão de serviços de interesse geral* (na aceção do art. 45.º⁹⁵ do RJAELPL), a subsidiação pelos municípios.⁹⁶

112. No que respeita à aferição sobre se os municípios em causa exerciam *influência dominante*, atento o disposto no n.º 1 do artigo 19.º do RJAELPL, e conforme posição assumida no Relato desta Auditoria:

- ✓ para efeitos da al. a) por “*detenção da maioria dos direitos de voto*” - sendo a AG da APZ composta por todos os membros/associados, e correspondendo a cada membro um voto, os Municípios participantes não detêm a maioria dos direitos de voto;
- ✓ para efeitos das alíneas b) e c) pelo “*direito a designar ou destituir a maioria dos membros do órgão de gestão, de administração ou de fiscalização*” ou “*qualquer outra forma de controlo de gestão*” – atenta a composição dos órgãos sociais da APZ, nos biénios 2017/2019 e 2020/2022, tal como nos períodos de gerência anteriores e desde a sua constituição, a direção é composta pelos Presidentes dos Municípios participantes, o que tem implicação direta no domínio da associação já que é sobre a Direção da APZ que recai a obrigação de fazer propostas junto da AG sobre as decisões macro de gestão (orientações estratégicas), mas também sobre a gestão corrente da atividade da APZ, e executar as deliberações tomadas pela

⁹⁴ Neste sentido, veja-se a jurisprudência fixada por este Tribunal no Acórdão n.º 17/2016, de 25 de outubro, proferido pela 1ª Secção, em plenário, que confirma o teor do Acórdão n.º 6/2016, de 17 de maio, proferido pela 1ª secção, em subsecção: “(...) Ora, estando proibida a celebração de contratos programa entre o município e uma associação de que ele faça parte, isso, em termos lógicos, só pode significar que a exploração de uma associação em que o município participe não pode ser subsidiada por ele(...)”

⁹⁵ Na aceção do art. 45.º são *serviços de interesse geral* as seguintes atividades:

- a) *Promoção e gestão de equipamentos coletivos e prestação de serviços nas áreas da educação, ensino e formação profissional, ação social, cultura, saúde e desporto;*
- b) *Promoção, gestão e fiscalização do estacionamento público urbano;*
- c) *Abastecimento público de água;*
- d) *Saneamento de águas residuais urbanas;*
- e) *Gestão de resíduos urbanos e limpeza pública;*
- f) *Transporte de passageiros;*
- g) *Distribuição de energia elétrica em baixa tensão.*

⁹⁶ Sobre esta matéria, emitiu a CCDRC - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (entidade com competências consultivas e de emissão de pareceres jurídicos à Administração Local) - o Parecer n.º DSAJAL 74/17, de 31/03/2017 (Consultável em http://www.ccdrc.pt/index.php?option=com_docman&view=download&alias=4478-2017-03-31-parecer-dsajal-74-17&Itemid=848).

AG, recaindo sobre a Direção, por essa via, as decisões mais cruciais da Associação⁹⁷. A integração dos Presidentes de CM na composição da Direção da APZ é, ainda assim, um uso ou prática costumeira, que não se encontra estatutariamente prevista e conformada, nem consta de pacto parassocial, apesar de constituir, pela sua normalidade e regularidade, uma evidência pública do *controlo de gestão* exercido pelos Municípios na associação⁹⁸.

113. A influência dos Municípios participantes na gestão da APZ é amplamente confirmada, em sede de contraditório, nomeadamente pela própria APZ e pelo MPG que sustentam uma influência decisiva e determinante sobre os objetivos estratégicos e as decisões relevantes sobre as opções de gestão funcional e de orientação estratégica da APZ, uma vez que os Municípios que nela participam e que compõem o respetivo substrato associativo ocupam a maioria dos lugares da Direção desde 2017⁹⁹.
114. Também o MFV reconhece a “*neutralização ou diluição da personalidade jurídica própria da Associação, que apenas subsiste em termos puramente nominais - falamos em apenas «uma única e mesma pessoa», havendo controlo de gestão, controlo de financiamento e atribuição de competências, tal como se de um órgão dos entes públicos auditados se tratasse*”.
115. Na mesma senda, o parecer jurídico subscrito pelos Prof. Doutores J e K, para o qual todos os visados remetem a defesa, perfilha o controlo de gestão que aos Municípios é dado exercer sobre a atuação da APZ, exercendo uma influência decisiva na definição estratégica da sua atividade como resultado da participação principal daquelas entidades nos órgãos de decisão e direção desta e, em especial, da posição maioritária assumida na respetiva Direção. Conclusão que é reforçada pelo facto de, “*em termos reais e efetivos, ser nula ou inexistente uma eventual influência, ainda que, mínima ou, sequer, um qualquer tipo de participação relevante de entidades privadas na determinação dos destinos ou dos termos de desenvolvimento da atividade essencial da APZ.*”
116. Ora, uma vez que os requisitos daquele preceito legal não carecem de verificação cumulativa, bastando a verificação de um deles, restava concluir que os Municípios participantes exerciam, em conjunto, *influência dominante* na Associação (al. c) n.º 1 do artigo 19.º do RJAELPL), o que

⁹⁷ Veja-se, a propósito dos poderes da Direção da APZ, os que resultam do Regulamento Interno, nomeadamente o poder de propor novos membros (art. 3.º, n.º 2), de suspender ou excluir qualquer membro (art. 7.º, n.ºs 2 e 3), de apresentar propostas de Orçamento, Plano de Atividades, Relatório e Contas e de fixação do quantitativo da joia de admissão, das quotas e dos valores decorrentes de prestações de serviços (art. 9.º, alíneas b), d) e m)), além dos demais previstos no art. 13.º, que conjugados com o previsto no art. 9.º dos Estatutos, se traduzem em amplos poderes de gerência social, administrativa, financeira e disciplinar da associação.

⁹⁸ Controlo apenas de facto, não de direito, uma vez que os estatutos salvaguardam a participação de privados na associação (ie, em termos de previsão estatutária, existe participação de privados na APZ, quer por a integrarem quer por contribuírem, através do seu voto, para a eleição dos órgãos de gestão da associação).

⁹⁹ Dizem inclusive que “*fácil é de concluir que essa influência decisiva é efetuada diretamente através do órgão Direção, que estatutariamente tem a competência de praticar as decisões de gestão corrente da atividade da APZ, de celebração de contratos de colaboração com outras entidades e, ainda, a execução das deliberações do órgão deliberativo. Além disso, desde 2017 a Direção é composta por representantes dos municípios os quais influem e decidem neste órgão, sobre as principais matérias e Instrumentos de gestão da APZ e relativas às opções estratégicas a definir, sujeitas a aprovação da Assembleia Geral.*”

No entanto, paradoxalmente, dizem que não se verifica *influência dominante* pois os Municípios não detêm a maioria dos direitos de voto nem o direito de designar ou destituir a maioria dos membros do órgão de gestão, de administração ou de fiscalização da associação. Dizem a este respeito que é mera casualidade o facto de nos últimos anos os membros da Direção serem autarcas. Defendem também não se mostrar verificada qualquer outra forma de controlo de gestão dos Municípios sobre a APZ, nomeadamente porque a Direção tem o dever legal e estatutário de executar escrupulosamente as deliberações da Assembleia Geral de associados, estando, desta feita, com a sua capacidade decisória limitada àquelas deliberações soberanas.

determinava que lhes estava vedada a celebração de contratos-programa e proibida a concessão de subsídios à exploração.

117. Pelo menos até 01/01/2017, data da entrada em vigor da alteração ao RJELPL promovida Lei do Orçamento do Estado para 2017, tal proibição resultava claramente da letra da lei.
118. A partir desta data, verificava-se igualmente a proibição da celebração de contratos-programa e a concessão de subsídios à exploração uma vez que a APZ, ainda que sob influência dominante das entidades públicas participantes, não assegurava, de modo exclusivo, a gestão de serviços de interesse geral na aceção prevista no art. 45.º do RJELPL¹⁰⁰.
119. Contudo, mais recentemente, por via da Lei do Orçamento de Estado para 2022 (Lei n.º 12/2022, de 27 de junho) foi novamente alterado o art. 56.º do RJELPL, nomeadamente os seus n.ºs 3 e 4, modificando significativamente o enquadramento jurídico das relações financeiras entre os Municípios e as associações nas quais estes participem, permitindo agora a subsidiação, mesmo que sem qualquer influência dominante¹⁰¹, mediante a celebração de contratos programa previstos no artigo 47.º do RJELPL.
120. Face a tal alteração legislativa, deixa agora de ter efeito útil a qualificação da relação de dominialidade entre as entidades participantes e participada, pois tomadas que estão as conceções e valorações jurídicas menos exigentes sobre estas matérias (mais favoráveis), impor-se-á a conclusão que, atualmente, deixou de existir a carga de reprovabilidade daquelas condutas praticadas sob a regência do referido diploma legal nas suas versões anteriores.
121. Em conformidade, ocorrendo uma modificação posterior *in melius*, que configura objetivamente uma lei posterior mais favorável, as condutas anteriormente praticadas deixam de poder ser sancionadas por aplicação retroativa da norma descriminalizadora (cfr. art. 2.º, n.º 2 do Código Penal, aplicável ao regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória nos termos do n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC), deixando, assim, as condutas dos responsáveis pela sua autoria de constituir infrações financeiras.
122. Embora não constituindo infração financeira, não deixam, pelas razões expostas, de representar operações não conformes com as normas legais aplicáveis e vigentes à data das respetivas aprovações, sendo ilegais as deliberações que, entre 2015 e 2018, aprovaram a celebração de tais Protocolos/Contratos, assim como as despesas daí decorrentes, tendo sido assumidos, como vimos, encargos não permitidos por lei, porque estava vedado aos municípios financiar esta

¹⁰⁰ Veja-se, para o efeito, o disposto no artigo. 47º do RJELPL (aplicável, com as necessárias adaptações, por remissão do n.º 3 do artigo 59.º) que regula a celebração de contratos programa com empresas locais de serviços de interesse geral, e o artigo 45.º que define e enumera tais serviços.

É que, nos Contratos/Protocolos em estudo, ainda que se tratem de atividades de prestação de serviços nas áreas da educação, ensino e formação profissional, ação social, cultura, saúde e desporto (previstas no elenco do art.º 45.º citado – cf. al. a)), incluem também outras atividades não previstas no elenco do art.º 45.º citado, como sejam, por exemplo, o desenvolvimento socioeconómico, o desenvolvimento turístico, marketing territorial, apoio à agricultura e gestão florestal.

¹⁰¹ Com tal alteração, para as situações em que as entidades públicas participantes não exerçam uma influência dominante sobre a entidade participada, foi eliminada a remissão para o n.º 3 do art. 53.º, que era a norma que proibia a celebração de contratos programa(aplicando-se agora apenas o n.º1 do art. 53.º).

associação através de subsídios de exploração, de acordo com o que dispunha o art. 53.º e o art. 56.º, n.º 3 do RJAELPL.

5.2. SUJEIÇÃO À JURISDIÇÃO E CONTROLO FINANCEIRO DO TdC

123. De entre o universo de entidades sujeitas à jurisdição e controlo deste Tribunal encontram-se expressamente, nos termos da al. a) do n.º 2 do art.º 2.º da LOPTC, as *“associações de entidades públicas e privadas financiadas maioritariamente por entidades públicas ou sujeitas ao seu controlo de gestão”*.
124. Como já ficou demonstrado, apesar de os destinatários da atuação da APZ serem quer entidades públicas quer privadas, considerando a expressão do financiamento público no financiamento total, é uma *associação de entidades públicas e privadas financiada maioritariamente por entidades públicas*¹⁰²¹⁰³, sobre a qual recai, por isso, a sujeição à jurisdição e aos poderes de controlo financeiro deste Tribunal nos termos da al. a) do n.º 2 do art.º 2.º da LOPTC.
125. E, mesmo que assim não se entendesse, sempre seria sujeita a jurisdição e ao controlo financeiro do TC, na medida em que, nos termos do n.º 3 do art.º 2.º da LOPTC, *“estão ainda sujeitas à jurisdição e ao controlo financeiro do Tribunal de Contas as entidades de qualquer natureza que tenham participação de capitais públicos ou sejam beneficiárias, a qualquer título, de dinheiros ou outros valores públicos, na medida necessária à fiscalização da legalidade, regularidade e correção económica e financeira da aplicação dos mesmos dinheiros e valores públicos”*.
126. Em sede de contraditório, a APZ alegou que, enquanto associação de direito privado, não estava sujeita à jurisdição do Tribunal de Contas. Tal argumento não pode proceder considerando o explanado nos parágrafos anteriores.
127. Os tipos de controlo exercido pelo TdC a que a APZ fica sujeita são:
- a) a fiscalização prévia aos atos e contratos de qualquer natureza que sejam geradores de despesa ou representativos de quaisquer encargos e responsabilidades, diretos ou indiretos, no que respeita à sua legalidade e cabimento orçamental (alínea c) do n.º 1 art.º 5º da LOPTC);
 - b) a fiscalização concomitante, que acompanha a execução de atos, contratos, orçamentos, programas e projetos e, em geral, a atividade financeira desenvolvida antes do encerramento da respetiva gerência;

¹⁰²Tendo por referência o Orçamento da APZ (documento previsional) para o ano de 2019, do qual resulta que as “comparticipações” dos 4 Municípios perfazem cerca de 66,6% do orçamento global da receita estimada para 2019 da Associação.

¹⁰³ De acordo com os mapas do financiamento da APZ (que se reportam a dados de execução), em todos os anos em apreciação na presente auditoria, o financiamento público representou cerca de 99% do financiamento total da associação. E quanto ao financiamento específico pelos 4 Municípios objeto da presente auditoria verifica-se que: no ano de 2015 representou cerca de 84%, no ano de 2016 representou cerca de 85%, no ano de 2017 representou cerca de 87%, no ano de 2018 representou cerca de 80% e no ano de 2019 representou cerca de 70%.

Nos anos subsequentes, apesar de aqueles Municípios terem deixado de subsidiar a Associação nos termos em que o faziam, verifica-se, ainda assim, o financiamento maioritariamente público através das transferências realizadas pelo IFAP - Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P. e pelo IEF - Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P.

c) a fiscalização sucessiva ou *a posteriori*, que se traduz na realização de auditorias de qualquer tipo ou natureza sobre a legalidade, a boa gestão financeira e os sistemas de controlo interno, tendo por base determinados atos, procedimentos, aspetos parcelares da gestão financeira ou a sua globalidade (alíneas f) e g) do n.º 1 do art.º 5º e art.º 55º, ambos da LOPTC).

128. E a alínea d) do n.º 1 do art.º 5º da LOPTC dispõe, ainda, que estão sujeitas à verificação das contas as entidades sujeitas à sua prestação, que, de acordo com o art.º 51º do mesmo diploma, inclui as entidades previstas no n.º 2 do seu art.º 2º, e, portanto, a APZ¹⁰⁴.

129. Consultado o histórico da entidade junto deste Tribunal, verifica-se que não prestou contas relativamente às gerências de 2015 a 2018 aqui em análise, sendo tal situação passível de eventual procedimento por responsabilidade financeira, de natureza sancionatória de acordo com a alínea n) do n.º 1 do art.º 65º, e processual de acordo com a alínea a) do n.º 1 do art.º 66º todos da LOPTC.

130. Relativamente à sujeição dos contratos/protocolos em análise à fiscalização prévia do TdC¹⁰⁵, constatando que alguns previam montantes acima do limite definido nas Leis do Orçamento do Estado dos anos em causa para efeitos do art.º 48º da LOPTC¹⁰⁶, encontrar-se-iam sujeitos a fiscalização prévia, já que as alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 46º da LOPTC submetem a tal fiscalização os contratos, e as minutas dos contratos, de obras públicas, as aquisições de serviços e outras aquisições patrimoniais que impliquem despesa nos termos do art.º 48º (acima do montante definido nas Leis do Orçamento do Estado dos anos em causa, ie, € 350.000,00), sendo da responsabilidade dos Municípios envolvidos a obrigação de submissão de tais contratos/protocolos a visto.

131. Por outro lado, ainda que por mera hipótese assim não se entendesse, independentemente da designação que formalmente se lhes der, por força daquelas disposições e ainda do n.º 2 do artigo 46º¹⁰⁷ da LOPTC, os contratos/protocolos estariam sujeitos a fiscalização prévia por este Tribunal.

¹⁰⁴ Sobre esta matéria, e em reforço do entendimento supra transmitido da integração desta entidade no dever de prestação de contas, é de salientar que:

➤ na delimitação da competência jurisdicional do Tribunal de Contas está subjacente um critério objetivo, do controlo dos dinheiros ou valores públicos, que deve ser reconhecido quando as normas falam em financiamento (art. 2º, n.º 2, al. a) da LOPTC);

➤ face à natureza e composição da APZ – entidade formalmente privada, criada por iniciativa de entidades públicas e que se encontra sob a sua influência dominante –, integra a administração pública em sentido funcional, na medida em que é uma organização que se dedica, maioritariamente (ainda que não exclusivamente), à execução da função administrativa pois prossegue atribuições/funções públicas legalmente cometidas às autarquias locais;

➤ por tratar-se de uma Entidade Pública Reclassificada (EPR), constante da lista publicitada pelo INE de entidades que, em 2018 e de acordo com a Base 2016 das Contas Nacionais Portuguesas, integravam o Setor das Administrações Públicas (s.13 nos termos do código do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais – SEC 2010), mais concretamente enquanto Instituição sem fim lucrativo da Administração Local (S.131325).

¹⁰⁵ Por via da Lei n.º 2/2020, de 31/03, que aprova o Orçamento de Estado para 2020, ficaram excluídos da sujeição a fiscalização prévia “*Os contratos programa, acordos e/ou contratos de delegação de competências, e respetivos atos de execução, celebrados entre autarquias locais, bem como entre uma autarquia local e uma entidade do setor empresarial local, por via dos quais sejam transferidas competências, constituído mandato para a sua prossecução ou assumido o compromisso de execução de determinadas atividades ou tarefas*” (cf. nova al. h) aditada ao n.º 1 do art. 46º da LOPTC.).

¹⁰⁶ Os contratos celebrados entre o MPS e a APZ de 2015 a 2018 e entre o MPG e a APZ de 2016 a 2018.

¹⁰⁷ Artigo 46º da LOPTC (Incidência da Fiscalização Prévia) “(...) 2- para efeitos das alíneas b), c), d) e e) do número anterior, consideram-se contratos os acordos, protocolos, apostilhas ou outros instrumentos de que resultem ou possam resultar encargos financeiros ou patrimoniais”.

132. Pelo que, o início ou a execução destes contratos/protocolos que não foram submetidos a fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos (de montante acima de € 350.000,00), em desrespeito do n.º 1 do artigo 45.º da LOPTC, com autorização e efetivação de pagamentos antes da pronúncia do Tribunal de Contas, seria suscetível de consubstanciar um ilícito financeiro, sancionável nos termos da al. h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.
133. No entanto, face à atual redação do n.º 1 do art.º 48.¹⁰⁸ da LOPTC, e por força do princípio da aplicação da lei despenalizadora no tempo, previsto no n.º 2 do artigo 2.º do Código Penal, aplicável ao regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória (cfr. n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC) é de concluir que, em face da alteração legislativa ocorrida, os contratos em apreço estariam atualmente dispensados de fiscalização prévia. Assim, apesar de os pagamentos realizados violarem a lei vigente à data da sua prática, não constituem agora qualquer infração nem podem acarretar responsabilidade financeira sancionatória.

5.3. MEIOS HUMANOS DISPONIBILIZADOS PELA APZ AOS MUNICÍPIOS

134. Outra questão que se coloca é a de saber se os Municípios podiam contratar pessoal nos termos em que o fizeram, isto é, se os contratos/protocolos celebrados com a APZ constituem instrumentos jurídicos válidos na medida em que visam essencialmente o recrutamento de pessoal, por recurso a entidade terceira (através dos serviços da APZ) que procede à seleção, contratação e sua afetação junto dos Municípios, sem abertura de procedimentos concursais com vista à constituição de vínculos de emprego público.
135. Deparam-se-nos, pois, contratos/protocolos com vista à disponibilização de trabalhadores para apoio ao normal e regular funcionamento dos Municípios. A contratualização em apreço visa a realização de atividades próprias dos Municípios, atuando aqueles meios humanos em nome e por conta daquelas entidades públicas. E a natureza das funções exercidas pelos trabalhadores admitidos e o respetivo modo de desempenho não se compaginam com a ampla autonomia que caracteriza as prestações de serviços¹⁰⁹.
136. Na ausência dos pressupostos que legitimam a celebração de contratos de prestação de serviços¹¹⁰, a admissão de trabalhadores necessários ao desempenho de funções nos serviços da administração

¹⁰⁸ Nova redação introduzida pela Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho, passando a dispor que “*ficam dispensados de fiscalização prévia os contratos referidos nas alíneas b) e c) do n.º 1 do art.º 46.º de valor inferior a 750 000 (euro), com exclusão do montante do imposto sobre o valor acrescentado que for devido*”,

¹⁰⁹ É que, sempre que a atividade laboral contratualizada seja desenvolvida de modo permanente e duradouro, com utilização dos instrumentos de trabalho do contratante e nas instalações deste último, com subordinação e horário de trabalho, e, enfim, com a finalidade de assegurar funções com natureza permanente e/ou duradoura, não se trata de contrato de prestação de serviços.

¹¹⁰ A falta do pressuposto da “inconveniência do recurso a qualquer modalidade da relação jurídica de emprego público”, cuja verificação, a par de outros, legitimava o recurso à contratualização da prestação de serviços [cf. art.º 35.º, n.º 2, al. a), da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro], retira o fundamento legal à via procedimental seguida, e, reflexamente, aos contratos que lhe são subsequentes.

Cumprе sublinhar que a factualidade disponível não permite concluir que a opção pela contratualização da prestação de serviços resulta da inconveniência do recurso a qualquer modalidade da relação jurídica de emprego público. Tal contratualização sobrevém à não ultimação atempada de procedimentos destinados ao recrutamento de trabalhadores para preenchimento de postos de trabalho vagos naquelas entidades autárquicas, e aos condicionalismos e às imposições

autárquica implicaria o recurso a uma das modalidades da relação jurídica de emprego público previstas no art.º 9º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, e, mais recentemente, no art.º 6.º da Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas (LTFP)¹¹¹, com particular destaque, ao contrato de trabalho em funções públicas.

137. Conforme melhor explanado no ponto 4.4., é de concluir pela natureza permanente das funções desempenhadas, com horários de trabalho e subordinação jurídica aos Municípios, sem que com estes tenham vínculo de emprego público.
138. Aqueles trabalhadores cedidos pela APZ asseguravam necessidades que deveriam, pela sua natureza, estar refletidas nos respetivos mapas de pessoal e o seu preenchimento observar os procedimentos constantes dos mencionados diplomas legais, o que não ocorreu em nenhum dos municípios visados pela presente auditoria.
139. Aliás, nos esclarecimentos prestados pelo MPG e MPS¹¹², verifica-se a confissão dos factos que respeitam ao recurso à contratação de pessoal através da APZ, com vista a satisfazer necessidades de serviço público, de natureza permanente, com equivalência ao conteúdo funcional de carreiras da função pública, com sujeição ao poder hierárquico, de disciplina e de direção, e horário completo e com utilização dos equipamentos do Município, em desrespeito pelo regime de admissão de pessoal aplicável às autarquias locais, nomeadamente o previsto na LTFP.
140. Os trabalhadores eram remunerados diretamente pela APZ (pois é com esta entidade que, na realidade, tinham os seus vínculos laborais) e, em contrapartida, os municípios transferiam verbas para a APZ para financiar tais despesas.
141. Esta contratação de trabalhadores por esta associação e a sua cedência aos municípios, para af exercerem funções, constituiu uma forma indireta de contratação daquele pessoal, atentas as limitações legais para o recrutamento na administração pública.
142. Reportando-nos ao período de tempo em que, alegadamente, este esquema foi utilizado, é de referir que, desde a Lei nº 12-A/2010, de 30/06¹¹³ ¹¹⁴, e, posteriormente, as Leis do Orçamento do Estado

de controlo do recrutamento de trabalhadores nas autarquias locais que vinham sendo impostos pelas Leis do Orçamento de Estado.

¹¹¹ Aprovada em anexo à Lei nº 35/2014, de 20/06, na redação mais recente dada pelo Decreto Lei nº 6/2019, de 14/01.

¹¹² Ofícios n.º 12956/2019 e n.º 12954/2019, ambos de 12/08/2019, respetivamente, integrados nos dossiers I e II.

¹¹³ Aprova um conjunto de medidas adicionais de consolidação orçamental que visam reforçar e acelerar a redução do défice excessivo e o controlo do crescimento da dívida pública previstos no Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC). Foi alterada pelas Lei n.º 64-B/2011, de 30/12, Lei n.º 66-B/2012, de 31/12, e Lei n.º 83-C/2013, de 31/12.

¹¹⁴ Importa, ainda, referir que, por força das Leis do Orçamento do Estado, pelo menos desde 2010, através de normas especiais de valor reforçado (que prevalecem sobre todas as disposições legais, gerais ou especiais, contrárias) os municípios vinham a ser objeto de medidas de controlo ao recrutamento, restrições que apenas foram desbloqueadas a partir de 2015 permitindo que as câmaras em equilíbrio financeiro voltassem a poder contratar trabalhadores desde que não aumentassem as despesas com pessoal. Apenas a partir de 2015, as autarquias em equilíbrio financeiro deixam de estar obrigadas a cumprir a meta de redução de pessoal em 2% ao ano, que estava em vigor em toda a administração pública desde 2011, e, além disso, voltam a poder contratar novos trabalhadores, desde que não houvesse agravamento das despesas com pessoal. Tais disposições preveem a nulidade das contratações e as nomeações de trabalhadores efetuadas em violação de tal regime.

para os anos de 2014 e 2015 (Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, e Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, respetivamente), dispunham de normas especiais relativamente ao controlo de recrutamento de trabalhadores¹¹⁵. Nelas se impunham uma série de limitações e condicionalismos à abertura de procedimentos concursais com vista à constituição de vínculos de emprego público, admitindo-os só em situações excecionais e devidamente fundamentadas¹¹⁶.

143. Também em sede de contraditório é confirmada esta realidade: perante a insuficiência de meios técnicos e humanos, reconhece-se que tais recrutamentos serviam para suprir necessidades permanentes dos serviços e para fazer face a necessidades de natureza coletiva cuja satisfação cabia aos Municípios. Para o efeito, recorriam à contratação de prestação de serviços junto da APZ e, assim, contornavam as restrições orçamentais relativas às despesas com pessoal e as restrições à constituição de novos vínculos de emprego público.

144. Percorrida a materialidade junta ao processo, é de concluir que são ilegais as deliberações que, entre 2015 e 2018, aprovaram a celebração de tais Protocolos/Contratos, assim como as despesas daí decorrentes, dado que, tratando-se as funções a desempenhar pelos trabalhadores contratados de verdadeiro trabalho subordinado naqueles municípios, é inequívoco que aquele expediente mais não foi do que uma forma indireta de ultrapassar os constrangimentos existentes de recrutamento de pessoal pelas autarquias locais e, portanto, ilícito, por violar as normas relativas à admissão de pessoal¹¹⁷, bem como as normas dos sucessivos Orçamentos de Estado que impuseram condicionalismos na contratação de pessoal, no âmbito das medidas de consolidação orçamental¹¹⁸.

145. Assim, as situações elencadas nos quatro Municípios auditados, de eventual incumprimento das regras legalmente aplicáveis ao exercício de funções públicas, nomeadamente em matéria de constituição de relação jurídica de emprego público e das regras de seleção e recrutamento de pessoal na administração pública - recrutamento de pessoal para exercício de funções públicas, de carácter permanente ou transitório, com horários de trabalho e subordinação hierárquica nos Municípios sem que com estes tenham o adequado vínculo de emprego público, em desrespeito pelo regime de preenchimento dos postos de trabalho, previsto no artigo 30.º e nos artigos 56.º e seguintes, e da formação do vínculo, previsto nos artigos 33.º e seguintes todos da LTFP - poderão

¹¹⁵ Aplicável aos serviços da administração direta e indireta do Estado, bem como os órgãos e serviços de apoio do Presidente da República, da Assembleia da República, dos tribunais e do Ministério Público e respetivos órgãos de gestão e dos outros órgãos abrangidos pelo âmbito de aplicação objetivo definido no artigo 3.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, em que se incluem os serviços das administrações regionais e autárquicas.

¹¹⁶ Referimo-nos, em específico, no que respeita à Lei n.º 12-A/2010, de 30/06, ao estatuído pelos seus artigos 9.º “Controlo do recrutamento de trabalhadores” e 10.º “Controlo do recrutamento de trabalhadores nas administrações regionais e autárquicas”, e aos artigos 64.º “Controlo do recrutamento de trabalhadores nas autarquias locais” e 65.º “Recrutamento de trabalhadores nas autarquias locais em situação de saneamento ou de rutura” tanto da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, como da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro.

¹¹⁷ O regime legal previsto no art.º 9º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, atual art.º 6.º da LTFP

¹¹⁸ A Lei n.º 12-A/2010, de 30/06, que aprova um conjunto de medidas adicionais de consolidação orçamental que visam reforçar e acelerar a redução do défice excessivo e o controlo do crescimento da dívida pública previstos no Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC). Foi alterada pelas Lei n.º 64-B/2011, de 30/12, Lei n.º 66-B/2012, de 31/12, e Lei n.º 83-C/2013, de 31/12.

E as Leis do Orçamento do Estado para os anos de 2014 e 2015 (Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, e Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, respetivamente).

ser constitutivas de eventual responsabilidade financeira sancionatória por aplicação da infração prevista na al. l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

146. Será, no entanto, de afastar o eventual apuramento de responsabilidade reintegratória nos termos do art. 59.º da LOPTC, por pagamentos indevidos, por ter existido, em princípio, contraprestação efetiva adequada e proporcional aos pagamentos realizados. Assim, verificadas estas circunstâncias, na medida em que os Municípios usufruíram efetivamente dos serviços prestados pelos trabalhadores disponibilizados pela APZ, os pagamentos, apesar de ilegais, não causaram dano ao erário público.

5.4. RECRUTAMENTO AO ABRIGO DO PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DOS VÍNCULOS PRECÁRIOS (PREVPAP)

147. Sobre o regime instituído pelo PREVPAP, é importante reportar que o seu âmbito abrange as pessoas que exerceram funções nas autarquias locais (freguesias e municípios), entidades intermunicipais, associações de municípios, associações de freguesias e empresas locais (setor empresarial local), funções correspondentes a *necessidades permanentes* dos serviços, *sem o vínculo jurídico adequado, reconhecidas* pelo órgão competente:

- a) no período de 1 de janeiro de 2017 a 4 de maio de 2017, ou parte dele, e durante pelo menos um ano à data do início do procedimento concursal de regularização;
- b) nos casos de exercício de funções no período entre 1 de janeiro de 2017 e 4 de maio de 2017, ao abrigo de contratos de emprego-inserção e contratos de emprego-inserção +, as que tenham exercido as mesmas funções, durante algum tempo nos 3 anos anteriores à data de início do procedimento concursal de regularização;
- c) no caso de exercício de funções ao abrigo de contratos de estágio celebrados com a exclusiva finalidade de suprir a carência de recursos humanos essenciais para a satisfação de necessidades permanentes, durante algum tempo nos 3 anos anteriores à data de início do procedimento concursal de regularização.

148. Nas autarquias locais, nos procedimentos concursais que fossem abertos¹¹⁹, podiam ser opositores as pessoas que tivessem exercido funções nas condições referidas anteriormente, reconhecidas como satisfazendo necessidades permanentes, sem vínculo adequado (mas existente), reconhecidas pelo respetivo executivo.

149. Com tal reconhecimento, deviam ser criados os lugares necessários nos mapas de pessoal, e, uma vez criados os lugares¹²⁰, decorreriam os procedimentos concursais, sendo apenas integrados os trabalhadores que cumprissem os requisitos que nestes procedimentos fossem aprovados.

¹¹⁹ O procedimento concursal segue, com as devidas adaptações, o disposto na Portaria n.º 83-A/2009, de 22 de janeiro, com as alterações introduzidas pela Portaria n.º 145-A/2011, de 6 de abril.

¹²⁰ Se o mapa de pessoal que acompanha o orçamento não contemplar os postos de trabalho em número suficiente, o órgão deliberativo, sob proposta do executivo, decide a alteração do mapa de pessoal, acompanhada da respetiva alteração orçamental.

150. A integração das pessoas que se encontrassem em condições de regularização era feita mediante a constituição de vínculo de emprego público por tempo indeterminado, sendo integradas na carreira correspondente às funções exercidas que deram origem à regularização extraordinária.
151. O PREVPAP previa, ainda, um regime transitório de proteção nos termos do qual os vínculos laborais existentes são prorrogados até à conclusão dos correspondentes procedimentos concursais.
152. Da factualidade demonstrada, resulta que, ao abrigo do PREVPAP, os MPG e MPS procederam à abertura de procedimentos concursais de recrutamento para a regularização da situação dos funcionários da APZ cedidos aos municípios ao abrigo dos contratos/protocolos em análise, ou seja, regularizaram situações de pessoas que para eles trabalhavam por intermédio da APZ e, como tal, sem vínculo jurídico àqueles municípios (já que os contratos de trabalho que detinham eram com a APZ e não diretamente com os municípios que encetaram os procedimentos).
153. Ora, faltando este pressuposto *sine qua non* para a sua aplicação – existência de vínculo jurídico inadequado - os trabalhadores em causa não reuniam os requisitos para integrar os mapas de pessoal das autarquias envolvidas, e tendo tal sucedido trata-se de situação que viola a lei.
154. Face ao exposto, conclui-se que os MPG e MPS, ao abrigo do PREVPAP, regularizaram situações de pessoas que para eles trabalhavam por intermédio da APZ e, como tal, sem vínculo jurídico aos municípios, em desrespeito pelos requisitos de aplicação do PREVPAP, nomeadamente n.º 1 do artigo 1.º e n.º1 do artigo 2.º.
155. Tais situações de violação de normas relativas à admissão de pessoal poderão ser constitutivas de eventual responsabilidade financeira sancionatória por aplicação da infração prevista na al. l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

5.5. INCOMPATIBILIDADES E IMPEDIMENTOS

156. Quanto à matéria de **incompatibilidades**, o artigo 4.º da Lei n.º 29/87, de 30 de junho, na versão mais recente dada pela Lei n.º 2/2020, de 31/03, que aprova o Estatuto dos Eleitos Locais, determina que:

“No exercício das suas funções, os eleitos locais estão vinculados ao cumprimento dos seguintes princípios:

(...)

b) Em matéria de prossecução do interesse público:

iv) Não intervir em processo administrativo, ato ou contrato de direito público ou privado, nem participar na apresentação, discussão ou votação de assuntos em que tenha interesse ou intervenção, por si ou como representante ou gestor de negócios de outra pessoa, ou em que tenha interesse ou intervenção em idênticas qualidades o seu cônjuge, parente ou afim em linha recta ou até ao 2.º grau da linha colateral, bem como qualquer pessoa com quem viva em economia comum;

(...)”

157. Por outro lado, em matéria de **impedimentos** regem os artigos 69º e seguintes do CPA, elencando vários casos de impedimentos aplicáveis aos titulares de órgãos da Administração Pública e aos respetivos agentes, a saber:

“(...) os titulares de órgãos da Administração Pública e os respetivos agentes, bem como quaisquer outras entidades que, independentemente da sua natureza, se encontrem no exercício de poderes públicos, não podem intervir em procedimento administrativo ou em ato ou contrato de direito público ou privado da Administração Pública, nos seguintes casos:

a) Quando nele tenham interesse, por si, como representantes ou como gestores de negócios de outra pessoa;

b) Quando, por si ou como representantes ou gestores de negócios de outra pessoa, nele tenham interesse o seu cônjuge ou pessoa com quem viva em condições análogas às dos cônjuges, algum parente ou afim em linha reta ou até ao segundo grau da linha colateral, bem como qualquer pessoa com quem vivam em economia comum ou com a qual tenham uma relação de adoção, tutela ou apadrinhamento civil (...).”

158. Assim, os impedimentos são um dos corolários do princípio constitucional da imparcialidade¹²¹ e implicam a proibição de os órgãos e agentes da administração tomarem decisões sobre assuntos em que estejam pessoalmente interessados, de forma direta ou indireta, bem como de celebrarem ou tomarem parte em contratos celebrados com a administração. Com os impedimentos o titular do órgão fica impedido de atuar não por razões abstratas que se prendam ao próprio cargo, mas por razões concretas que respeitam à própria pessoa que ocupa um determinado cargo e aos interesses que ele possa ter naquela decisão.

159. Outra questão respeita ao conceito de intervenção constante do corpo da norma, ou seja, se a proibição de intervir em procedimento administrativo ou em ato ou contrato abrange apenas a fase final, a decisão, ou se abrange todo o *iter* procedimental.

160. Entende a doutrina¹²² que o conceito de intervenção não se deve cingir apenas à fase da decisão, mas deve também abranger todos os procedimentos de instrução da mesma, bem como os atos de execução da decisão, «*o que é perfeitamente compreensível, dado ser na fase de instrução que o órgão recolhe os dados essenciais da decisão e ser o momento em que mais sentido faz a exigência de uma ponderação objectiva, isenta e imparcial dos factos e interesses envolvidos*». A norma excetua os atos de mero expediente dado que estes não podem ser influenciados pela pessoa que os pratica.

161. Quanto às sanções previstas, o art.º 76.º do CPA postula que os atos ou contratos em que tenham intervindo titulares de órgãos ou agentes impedidos são anuláveis nos termos gerais.

162. Mais, a Lei da Tutela Administrativa (Lei n.º 27/96, de 01 de agosto, na redação atual dada pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 02 de outubro) no seu artigo 8º refere que *“incorrem, igualmente, em*

¹²¹ Cf. artigo 266º n.º 2 da CRP «*Os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem actuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé*»

¹²² Cf. Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves, J. Pacheco de Amorim, *In Código do Procedimento Administrativo, comentado*, 2ª edição, pág. 246.

perda de mandato os membros dos órgãos autárquicos que, no exercício das suas funções, ou por causa delas, intervenham em procedimento administrativo, ato ou contrato de direito público ou privado relativamente ao qual se verifique impedimento legal, visando a obtenção de vantagem patrimonial para si ou para outrem”.

163. No entanto, a perda de mandato é da competência dos tribunais administrativos e fiscais, competindo ao Ministério Público o dever funcional de propor tais ações se tiver conhecimento dos respetivos fundamentos.
164. E também em matéria de litígios emergentes do vínculo de emprego público são competentes os tribunais administrativos e fiscais (cf. art.º 12.º da LTFP).

5.5.1. DA PARTICIPAÇÃO NA APROVAÇÃO DOS CONTRATOS/PROTOCOLOS, NA AUTORIZAÇÃO DA DESPESA E/OU NO PAGAMENTO

165. Seguindo os ensinamentos acima explanados, será de concluir que, no caso dos autarcas dos Municípios auditados que, nos anos de 2017 a 2019, cumulativamente integravam os órgãos sociais da APZ (e nomeadamente da direção) e que intervieram na aprovação dos contratos/protocolos ou na sua outorga, na respetiva autorização de despesa e/ou no pagamento associado, apesar de não terem participado na discussão e deliberação, em sede de reuniões da direção da APZ, em que foram aprovados os referidos contratos/protocolos com os Municípios em que são eleitos, verdade é que participaram nas decisões cruciais da APZ, quer nas decisões macro de gestão (orientações estratégicas) quer também sobre a gestão corrente da atividade da APZ.
166. Ainda assim, não cabe, nestes casos, a verificação do impedimento já que os autarcas em causa não atuaram em nome e interesse próprios, mas sim em representação dos municípios em que são eleitos. Outra leitura desta matéria levaria à incongruência de os eleitos locais não poderem ter intervenção na condução das entidades em que a sua autarquia participe, e que eles representam¹²³.
167. E também não cabe a verificação de incompatibilidades, já que nem o RJELPL nem o Código Civil estabelecem qualquer regra nesta matéria. Nem a sumária referência que o RJELPL faz a estas associações nem as regras mais precisas do Código Civil abordam a questão do exercício, simultâneo e cumulativo, de funções nos seus corpos dirigentes, designadamente no órgão colegial de administração, com o de funções autárquicas nos órgãos eletivos, deliberativo ou executivo, de município associado. E uma abordagem da situação partindo-se do ponto de vista da entidade participada é ainda mais desértica, já que nenhuma norma em nenhum diploma regula o exercício de funções de direção ou administração de associações de direito privado por eleitos locais em exercício de funções nas autarquias suas associadas. E como não se disciplina o exercício, também não se estabelecem incompatibilidades.
168. Mais, o âmbito subjetivo de aplicação da norma do n.º 1 do artigo 30.º do RJELPL não alcança as situações de exercício acumulado de funções em órgão municipal com o exercício de cargos de

¹²³ Não obstante, caso a composição do órgão executivo da APZ fosse mais plural e melhor refletisse a diversidade dos interesses em causa (isto é, caso a direção da APZ fosse composta por representantes dos entes públicos mas também dos privados seus associados), a transparência e a imparcialidade que se exigem nos processos de decisão ficariam melhor asseguradas, para além de, por essa via, certamente, otimizar o envolvimento de entes privados na atividade da associação.

direção ou administração de associação de direito privado em que a autarquia participe (seja associada). Além de que estamos perante funções não remuneradas.

5.5.2. DA PARTICIPAÇÃO DE AUTARCA EM DECISÕES SOBRE ASSUNTOS EM QUE ESTEJA PESSOALMENTE INTERESSADO

169. No caso da intervenção da Vice Presidente da CM de Pedrógão Grande em decisões cruciais que despoletaram o procedimento de recrutamento excecional para regularização de vínculos precários e que culminou com a integração no mapa de pessoal do MPG de familiares seus, apesar de a mesma se ter privado, invocando impedimento, de participar na homologação das listas de ordenação final do processo concursal para a regularização extraordinária de vínculos precários e na assinatura dos contratos de trabalho dos seus familiares (atos de execução da decisão), verdade é que participou nas decisões decisivas que despoletaram o procedimento de recrutamento, ficando por isso em causa a isenção e imparcialidade exigidas numa tomada de decisão desta natureza.
170. Nem os argumentos apresentados em contraditório, no sentido de que não conhecia as concretas funções que eram exercidas pelos seus familiares nem se poderiam ou não ser opositores ao PREVPAP, e de que não interveio no levantamento das necessidades do Município, poderão prevalecer. Aliás, dificilmente se compreenderão uma vez que, por um lado, é a vereadora do pelouro dos Recursos Humanos, e, por outro lado, foi reconhecido pelos demais membros do executivo que foi quem acompanhou de perto e validou todo o processo tendente à regularização dos trabalhadores precários.
171. No que reporta à responsabilidade financeira pela participação na constituição de vínculos laborais com familiares, por se tratar de situações em que a autarquia interveio em processos nos quais estava impedida por neles ter interesses diretos ou indiretos, e, como tal, situações geradoras de autorizações de despesas em violação da lei na medida em que a conformidade legal da despesa não se encontrava verificada (em incumprimento do previsto no art. 5.º da LCPA e do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho) por se tratar de despesa resultante da prática de atos viciados/irregulares, consubstancia a violação das normas sobre assunção, autorização e pagamento de despesas públicas. Tais práticas poderão ser geradoras de responsabilidade financeira sancionatória nos termos da al b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

6 – EVENTUAIS RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS

6.1. INCUMPRIMENTO PELA APZ DA OBRIGAÇÃO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS AO TC

173. A não prestação de contas pela APZ, nos anos de 2015 a 2018, quando a isso estava obrigada nos termos da alínea d) do n.º 1 do art.º 5.º, conjugado com a al. o) do n.º 1 do artigo 51.º, ambos da LOPTC, poderá constituir infração (uma infração por cada ano), de natureza sancionatória nos termos da alínea n) do n.º 1 do art.º 65.º, da LOPTC, passível de multa, e que tem como limite mínimo o montante correspondente a 25 UC (€ 2.550,00) e como limite máximo o correspondente a 180 UC (€ 18.360,00), nos termos dos n.º 2 e seguintes do referido artigo, da responsabilidade do Presidente da Direção da APZ¹²⁴, de acordo com a competência prevista nas alíneas c) e d) do n.º 2 do artigo 13.º do Regulamento Interno aprovado pela AG da Associação em 22/04/1995.
174. Relativamente ao incumprimento pela APZ da obrigação da prestação de contas de 2015 (a remeter ao TC em 2016), importa, no entanto, ressaltar, a prescrição do eventual procedimento por responsabilidades financeiras sancionatórias, atento o disposto no artigo 70.º da LOPTC¹²⁵.

6.2. OUTORGA DE CONTRATOS/PROTOCOLOS, NOS ANOS DE 2015 A 2018, ENTRE OS MUNICÍPIOS E A APZ QUE VISAM ESSENCIALMENTE O RECRUTAMENTO DE PESSOAL, POR RECURSO A ENTIDADE TERCEIRA, COMO FORMA DE CONTORNAR AS DISPOSIÇÕES LEGAIS RELATIVAS AO RECRUTAMENTO DE PESSOAL NAS AUTARQUIAS LOCAIS

175. A outorga dos contratos/protocolos, nos anos de 2015 a 2018, entre os municípios e a APZ, através de instrumentos que visam essencialmente o recrutamento de pessoal, por recurso a entidade terceira (através dos serviços da APZ) que procede à seleção, contratação e sua afetação junto dos municípios, sem abertura de procedimentos concursais com vista à constituição de vínculos de emprego público, como forma de contornar as disposições legais relativas ao recrutamento de pessoal nas autarquias locais, e conseqüente realização de despesa não permitida por lei, consubstanciam violação do regime previsto nos artigos 9.º e 10.º da Lei n.º 12-A/2010, de 30/06, e artigos 48.º e 47.º das Leis do Orçamento do Estado para os anos de 2014 e 2015 (Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, e Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, respetivamente), do n.º 2 do artigo 4.º do RFALEI¹²⁶, e da al. c) do n.º 2 do artigo 59.º do RJAL.
176. A violação destas normas de direito financeiro e do regime de admissão de pessoal, de forma sucessiva, constitui eventuais infrações financeiras sancionatórias previstas nas alíneas b) e l) do n.º

¹²⁴ Nos anos de 2017 a 2019, o Presidente da Direção da APZ é Valdemar Gomes Fernandes Alves (cf. Ata da AG de 05/04/2017). Nos anos de 2015 e 2016, o Presidente da Direção da APZ foi Jorge Manuel Fernandes de Abreu (cf. Relatórios de Atividades e Contas de 2015 e 2016).

¹²⁵ Quanto às eventuais infrações cometidas nos anos seguintes, a prescrição do procedimento não se verifica por força da suspensão da contagem do prazo de prescrição entre a data do início da auditoria até à audição dos responsáveis (n.º 3 do artigo 70.º da LOPTC) e da suspensão do prazo de prescrição prevista no regime excecional e temporário decorrente da legislação aprovada durante a pandemia da Covid-19, que suspendeu os prazos prescricionais dos processos judiciais, incluindo os do Tribunal de Contas, entre 09.03.2020 e 02.06.2020 (artigo 7.º, n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, conjugado com os artigos 5.º e 6.º, n.º 2 da Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril, e os artigos 8.º e 10.º da Lei n.º 16/2020, de 29 de maio) e entre 22.01.2021 e 05.04.2021 (artigo 6.º-B, n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 1-A/2020, de 6 de abril, conjugado com os artigos 2.º e 4.º da Lei n.º 4-B/2021, de 1 de fevereiro, e os artigos 5.º e 6.º da Lei n.º 13-B/2021, de 5 de abril).

¹²⁶ Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais, aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 03 de setembro, objeto de sucessivas alterações, na redação atual dada pela Lei n.º 66/2020, de 04 de novembro

1 do artigo 65º da LOPTC, respetivamente, que são passíveis de multa, e que têm como limite mínimo o montante correspondente a 25 UC (€ 2.550,00) e como limite máximo o correspondente a 180 UC (€ 18.360,00), nos termos do n.º 2 e seguintes do referido artigo, da responsabilidade dos membros dos órgãos executivos dos MCP, MFV, MPS e MPG que exerceram funções nas gerências de 2015 a 2018 já que a aprovação dos contratos/protocolos foi deliberada por esses órgãos e aí autorizaram a realização das correspondentes despesas.

177. Em matéria de imputação de responsabilidade financeira sancionatória decorre da lei que a responsabilidade pela prática de infrações financeiras, que é individual e pessoal, recai sobre o agente ou os agentes da ação – artigos 61.º, n.ºs 1 a 4 e 62.º, aplicáveis por força do n.º 3 do artigo 67.º, todos da LOPTC. E acrescentam os números 3 e 4 do mesmo artigo 61.º que *“a responsabilidade financeira (reintegratória) recai também nos gerentes, dirigentes ou membros dos órgãos de gestão administrativa e financeira ou equiparados e exatores dos serviços, organismos e outras entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas”* e *“pode recair ainda nos funcionários ou agentes que, nas suas informações para os membros do Governo ou para os gerentes, dirigentes ou outros administradores, não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei”*.

178. No caso dos membros do Governo e dos titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, o regime aplicável, o n.º 2 do art.º 61.º da LOPTC, determina que esta responsabilidade financeira ocorrerá nos termos e nas condições fixadas no art.º 36.º do Decreto nº 22.257, de 25.02.1933¹²⁷. Mais, o n.º 1 do art.º 80.º-A do RFALEI menciona que a responsabilidade financeira prevista no n.º 2 do art.º 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, o 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.

179. A propósito desta questão importa, portanto, referir que os pareceres e informações técnicos (dos serviços da autarquia e de consultores externos) mencionados ao longo das alegações dos responsáveis, apesar de terem sido solicitados, não foram remetidos e juntos ao processo, quer em sede de esclarecimentos quer em sede de contraditório, motivo pelo qual não foi possível provar se, de facto, houve pareceres e informações técnicos fundamentando a necessidade de aquisição dos serviços em causa, precedendo a aprovação dos contratos/protocolos em causa.

180. Nestes termos, apresentam-se, a seguir, os mapas com os intervenientes nas deliberações, relativos a cada um dos Municípios em análise, onde são identificados (evidenciados a negrito¹²⁸) os sujeitos

¹²⁷ 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.”*

¹²⁸ Os motivos que justificam a relevação da responsabilidade financeira são enunciados mais à frente, em função do contraditório apresentado.

passivos das responsabilidades acima evidenciadas, pela aprovação dos Protocolos/Contratos e/ou correspondente autorização de despesa:

Município	Contrato/ Protocolo (Ano)	Data da aprovação	Participantes na deliberação (CM)	Sentido de voto
MPG	2018	14/12/2017	Valdemar Gomes Fernandes Alves ¹²⁹	A favor
			Maria Margarida David Lopes Guedes	
			Nelson David Fernandes	
			João Manuel Gomes Marques	Abstenção
			Raul José Piedade Baptista Garcia	
	2017	24/11/2016 (inicial)	Valdemar Gomes Fernandes Alves ¹³⁰	A favor
			José Antunes Graça	
			Bruno Miguel Antunes Gomes	
			Maria Margarida David Lopes Guedes	
		António da Silva Pena	Contra (c/ decl.)	
		28/09/2017 (adenda)	Valdemar Gomes Fernandes Alves ¹³¹	A favor
			José Antunes Graça	
			Bruno Miguel Antunes Gomes	
	Maria Margarida David Lopes Guedes			
	2016	29/12/2015	Valdemar Gomes Fernandes Alves ¹³²	A favor
			José Antunes Graça	
Bruno Miguel Antunes Gomes				
António da Silva Pena			Contra (s/ decl.)	
Maria Margarida David Lopes Guedes				
2015	26/02/2015	Valdemar Gomes Fernandes Alves ¹³³	A favor	
		José Antunes Graça		
		Bruno Miguel Antunes Gomes		
		António da Silva Pena	Contra (s/ decl.)	
		Maria Margarida David Lopes Guedes		

Município	Contrato/ Protocolo (Ano)	Data da aprovação	Participantes na deliberação (CM)	Sentido de voto
MPS	2018	12/03/2018 (inicial)	Jorge Alves Custódio	A favor *
			João dos Santos Alves	
			Carlos Manuel Nunes Alegre	

¹²⁹ a ¹³³ Declara impedimento por integrar os órgãos sociais da APZ e não participa na deliberação, mas é o subscritor da proposta e, na qualidade de PCM, o responsável pelo agendamento do assunto para votação.

Município	Contrato/ Protocolo (Ano)	Data da aprovação	Participantes na deliberação (CM)	Sentido de voto	
		10/12/2018 (adenda)	José Alberto Pacheco Brito Dias ¹³⁴	A favor	
			Jorge Alves Custódio		
			João dos Santos Alves		
			Carlos Manuel Nunes Alegre		
	2017	13/02/2017 (inicial)	13/02/2017 (inicial)	José Alberto Pacheco Brito Dias ¹³⁵	A favor *
				Jorge Alves Custódio	
				João dos Santos Alves	
				Carlos Manuel Nunes Alegre	
		14/08/2017 (adenda)	14/08/2017 (adenda)	José Alberto Pacheco Brito Dias ¹³⁶	A favor *
				Jorge Alves Custódio	
				João dos Santos Alves	
				Carlos Manuel Nunes Alegre	
	2016	26/04/2016 (inicial) 30/05/2016* (alteração/ aperfeiçoamento)	26/04/2016 (inicial) 30/05/2016* (alteração/ aperfeiçoamento)	José Alberto Pacheco Brito Dias ¹³⁷	A favor
				Jorge Alves Custódio	
				João dos Santos Alves	
				Carlos Manuel Nunes Alegre	
31/10/2016 (adenda)		31/10/2016 (adenda)	José Alberto Pacheco Brito Dias ¹³⁸	A favor *	
			Jorge Alves Custódio		
			João dos Santos Alves		
			Carlos Manuel Nunes Alegre		
2015	26/01/2015 (inicial)	26/01/2015 (inicial)	José Alberto Pacheco Brito Dias	A favor	
			Jorge Alves Custódio		
			João dos Santos Alves		
			Carlos Manuel Nunes Alegre		
	31/08/2015 (adenda)	31/08/2015 (adenda)	José Alberto Pacheco Brito Dias	A favor	
			Jorge Alves Custódio		
			João dos Santos Alves		
			Carlos Manuel Nunes Alegre		

¹³⁴ a ¹³⁸ Declara impedimento por integrar os órgãos sociais da APZ e não participa na deliberação, mas é subscritor da proposta e, na qualidade de PCM, o responsável pelo agendamento do assunto para votação.

* É mencionada a existência de parecer jurídico subscrito por I, que se pronuncia sobre a minuta do Protocolo (cf. ata reunião de 30/05/2016), mas o mesmo não é transcrito naquela ata nem foi remetido a este Tribunal, motivo pelo qual não conhecemos os seus exatos termos.

Município	Contrato/ Protocolo (Ano)	Data da aprovação	Participantes na deliberação (CM)	Sentido de voto
MCP	2018	27/07/2018	Alda Maria das Neves Delgado Correia de Carvalho	A favor
			João Miguel das Neves Graça	
			Nuno Óscar Lopes Tomás	
			Gonçalo Ablíio Alves Lopes	
			António Manuel Henriques Antunes	
	2017	19/04/2017	Fernando José Pires Lopes	A favor
			Ana Paula Pires Santos Neves ¹³⁹	
			Pedro Manuel Alves da Graça	
			Miguel José Barjona de Tomás Henriques	Contra (s/ decl.)
			Telmo Carlo Pires Veras Almeida Joaquim	Abstenção
	2016	29/07/2016	Fernando José Pires Lopes	A favor
			Ana Paula Pires Santos Neves	
			Pedro Manuel Alves da Graça	
			Telmo Carlo Pires Veras Almeida Joaquim	
			Miguel José Barjona de Tomás Henriques	
	2015	10/09/2015	Fernando José Pires Lopes	A favor
			Ana Paula Pires Santos Neves	
			Pedro Manuel Alves da Graça	
			Telmo Carlo Pires Veras Almeida Joaquim	Contra (s/ decl.)
			Miguel José Barjona de Tomás Henriques	

¹³⁹ Faleceu em 24/12/2019 (Vd. Assento de óbito n.º 47 do ano de 2019, emitido pela Conservatória do Registo Civil de Castanheira de Pera). A morte do responsável é causa de extinção de responsabilidade financeira sancionatória de acordo com a al. b) do n.º2 do art. 69.º da LOPTC.

Município	Pagamentos ao abrigo do Contrato/ Protocolo (Ano)	Data(s) da aprovação	Participantes na deliberação (CM)	Sentido de voto
MFV¹⁴⁰ (o Protocolo foi aprovado em 12/05/2010, renovado sucessivamente ¹⁴¹)	2018	10/01/2018 31/01/2018 14/02/2018 28/03/2018 11/04/2018 30/05/2018 13/06/2018 08/08/2018 29/08/2018 12/09/2018 26/09/2018 31/10/2018 14/11/2018 26/12/2018	Jorge Manuel Fernandes Abreu¹⁴² Marta Inês Dinis Brás C. Fernandes Manuel Conceição Paiva Carlos Alberto David Santos Lopes José Adelino da Silva Sardinha (substituto em 08/08/2018, 28/08/2018 e 12/09/2018) Amândio Manuel Ideias Mendes (substituto em 14/02/2018, 13/06/2018, 12/09/2018, 14/11/2018 e 26/12/2018) Isabel Maria Marques do Rego (substituta em 28/03/2018)	A favor
			Luís Filipe Antunes da Silva José Manuel Fidalgo D' Abreu Avelar (substituto em 28/03/2018)	Contra (c/ decl.)
	2017	11/01/2017 25/01/2017 08/02/2017 29/03/2017 19/04/2017 10/05/2017 31/05/2017 14/06/2017 28/06/2017 26/07/2017 13/09/2017 27/09/2017	Jorge Manuel Fernandes Abreu¹⁴³ Marta Inês Dinis Brás C. Fernandes Manuel Conceição Paiva Rui Manuel Almeida e Silva (falta em 14/06/2017 e declara impedimento a partir de 28/06/2017) José Manuel Fidalgo D' Abreu Avelar (falta em 27/09/2017) Maria José Henriques Napoleão (substituta em 27/09/2017) José Adelino da Silva Sardinha (substituto em 27/09/2017)	A favor
08/11/2017 29/11/2017 13/12/2017 27/12/2017		Jorge Manuel Fernandes Abreu¹⁴⁴ Marta Inês Dinis Brás C. Fernandes Manuel Conceição Paiva Carlos Alberto David Santos Lopes	A favor	

¹⁴⁰No caso do MFV, uma vez que o protocolo não é sujeito a aprovação anual pelo órgão executivo, a imputação da responsabilidade apresenta-se de acordo com a aprovação dos respetivos pagamentos naquele órgão.

¹⁴¹Com base em parecer jurídico - *Anexo E* do relato.

¹⁴²Declara impedimento por integrar os órgãos sociais da APZ e não participa nas deliberações, mas é o subscritor das propostas e, na qualidade de PCM, o responsável pelo agendamento do assunto para votação.

¹⁴³Declara impedimento por integrar os órgãos sociais da APZ e não participa nas deliberações, mas é quem aprova os pagamentos e sujeita a decisão a ratificação pela Câmara Municipal.

¹⁴⁴ Declara impedimento por integrar os órgãos sociais da APZ e não participa nas deliberações, mas é quem aprova os pagamentos e sujeita essa decisão a ratificação pela Câmara Municipal.

Município	Pagamentos ao abrigo do Contrato/ Protocolo (Ano)	Data(s) da aprovação	Participantes na deliberação (CM)	Sentido de voto
			José Adelino da Silva Sardinha (substituto em 08/11/2017 e 27/12/2017) Maria José Henriques Napoleão (substituta em 27/12/2017) Amândio Manuel Ideias Mendes (substituto em 29/11/2017 e 27/12/2017)	
			Luís Filipe Antunes da Silva	
	2016	27/01/2016 10/02/2016 09/03/2016 20/04/2016 11/05/2016 25/05/2016 08/06/2016 13/07/2016 10/08/2016 31/08/2016 12/10/2016 30/11/2016 14/12/2016	Jorge Manuel Fernandes Abreu¹⁴⁶ Marta Inês Dinis Brás C. Fernandes Manuel Conceição Paiva Rui Manuel Almeida e Silva José Manuel Fidalgo D' Abreu Avelar José Adelino da Silva Sardinha (substituto em 27/01/2016, 13/07/2016 e 31/08/2016) Maria José Henriques Napoleão (substituta em 10/08/2016) Amândio Manuel Ideias Mendes (substituto em 08/06/2016 e 13/07/2016)	A favor
2015	14/01/2015 11/02/2015 11/03/2015 25/03/2015 29/04/2015 27/05/2015 25/06/2015 29/07/2015 26/08/2015 30/09/2015 14/10/2015 11/11/2015 25/11/2015	Jorge Manuel Fernandes Abreu¹⁴⁷ Marta Inês Dinis Brás C. Fernandes Manuel Conceição Paiva Rui Manuel Almeida e Silva José Manuel Fidalgo D' Abreu Avelar José Adelino da Silva Sardinha (substituto em 11/02/2015, 25/03/2015, 29/04/2015, 27/05/2015, 29/07/2015 e 26/08/2015) Maria José Henriques Napoleão (substituta em 25/03/2015)	A favor	

¹⁴⁵ Em 08/11/2017 absteve-se.

¹⁴⁶ a ¹⁴⁷ Declara impedimento por integrar os órgãos sociais da APZ e não participa nas deliberações, mas é quem aprova os pagamentos e sujeita essa decisão a ratificação pela Câmara Municipal.

Município	Pagamentos ao abrigo do Contrato/ Protocolo (Ano)	Data(s) da aprovação	Participantes na deliberação (CM)	Sentido de voto
			Amândio Manuel Ideias Mendes (substituto em 14/01/2015, 11/02/2015, 29/04/2015 e 26/08/2015) Rui Jorge Mendes Reis dos Santos Alves (substituto em 11/03/2015)	

181. Ainda no tocante aos atos de autorização dos Protocolos/Contratos e realização de despesa relativamente aos montantes em causa, importa salientar que, não obstante alguns dos subscritores das propostas não terem estado presentes nas reuniões camarárias que os aprovou ou não terem intervindo na deliberação por invocação de impedimento¹⁴⁸, tal não os iliba da responsabilidade financeira, uma vez que, ao prepararem e subscreverem a proposta, participaram nos atos constitutivos do processo que conduziram à deliberação camarária (ilegal) sendo, em termos de responsabilidade financeira, relevantes os atos constitutivos do procedimento. Ou seja, quem elaborou a proposta e a levou ao órgão executivo para ser votada é também financeiramente responsável. Mais ainda, considerando que, na qualidade de PCM, são responsáveis pelo agendamento do assunto para votação, pois é sobre eles que recai a competência para estabelecer a ordem de trabalhos das reuniões de câmara (alíneas b) e o) do n.º 1 do artigo 35.º do RJAL), e assegurar o cumprimento da lei e a regularidade das deliberações (alínea p) do n.º 1 do artigo 35.º do RJAL).

182. Apenas os membros que estiveram presentes na reunião camarária, votaram contra e registaram em ata o voto de vencido¹⁴⁹, não são responsáveis financeiramente, tal como dispõe o n.º 3 do artigo 58.º do mesmo diploma. O que significa, por maioria de razão, que a abstenção não iliba responsabilidades.

183. Considerando, no entanto, as alegações apresentadas em sede de contraditório, e partindo das especificidades das funções desempenhadas e do facto de não ter tido participação ativa no sentido da decisão, serão de ressaltar, excepcionalmente, as seguintes situações suscetíveis de relevação de responsabilidade nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC:

- O responsável António da Silva Pena (MPG) alegou que exercia as suas funções de vereador em regime de não permanência, sem pelouros atribuídos, e que ia sempre manifestando a sua discordância com as deliberações em causa, votando contra, apesar de algumas vezes não ter apresentado declaração de voto.

¹⁴⁸Indica-se, a este propósito, os casos dos Presidentes das Câmaras do MPG, MFV e MPS, Valdemar Gomes Fernandes Alves, Jorge Manuel Fernandes Abreu e José Alberto Pacheco Brito Dias, respetivamente.

¹⁴⁹Faz-se nota de que estes (que são excluídos de responsabilidade financeira) não aparecem destacados a negrito nos mapas apresentados.

- Também o responsável Rui Jorge Mendes Reis dos Santos Alves (MFV) alegou que exercia as suas funções de vereador em regime de não permanência, sem pelouros atribuídos. Invocou ainda que exerceu funções apenas em regime de substituição, tendo a sua intervenção sido esporádica e, por isso, com total desconhecimento das questões de legalidade abordadas nesta auditoria.

184. Importa, no entanto, ressaltar, atento o disposto no artigo 70.º da LOPTC, a prescrição do eventual procedimento por responsabilidades financeiras sancionatórias relativamente aos atos cometidos em 2015 e 2016¹⁵⁰.

6.3. REGULARIZAÇÃO PELOS MUNICÍPIOS (MPS E MPG) DE SITUAÇÕES DE PESSOAS QUE PARA ELES TRABALHAVAM POR INTERMÉDIO DA APZ E, COMO TAL, SEM VÍNCULO JURÍDICO AOS MUNICÍPIOS, EM DESRESPEITO PELOS REQUISITOS DE APLICAÇÃO DO PREVPAP

185. Os MPG e MPS, ao abrigo do PREVPAP, regularizaram situações de pessoas que para eles trabalhavam por intermédio da APZ e, como tal, sem vínculo jurídico aos municípios, em desrespeito pelos requisitos de aplicação do PREVPAP, nomeadamente o n.º 1 do artigo 1.º e o n.º 1 do artigo 2.º.

186. Tais situações, de violação de normas relativas à admissão de pessoal, poderão ser constitutivas de eventual responsabilidade financeira sancionatória por aplicação da infração prevista na al. l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, passível de multa, e que tem como limite mínimo o montante correspondente a 25 UC (€ 2.550,00) e como limite máximo o correspondente a 180 UC (€ 18.360,00), nos termos do n.º 2 e seguintes do referido artigo, da responsabilidade dos Presidentes de Câmara dos MPS e MPG, de acordo com a competência prevista na al. a) do n.º 2 do artigo 35.º do RJAL, e dos membros dos órgãos executivos dos MPG e MPS que aprovaram os atos relativos aos procedimentos concursais.

187. Nestes termos, apresentam-se, a seguir, os **mapas de imputação de responsabilidades**, relativos a cada um dos Municípios, onde são identificados os sujeitos passivos das responsabilidades acima evidenciadas, pela aprovação dos atos relativos aos procedimentos concursais irregulares e correspondente autorização de despesa:

Município	Ato/Deliberação	Data	Autor/Participante	Sentido de voto
MPG		25/10/2018	Proposta: Valdemar Gomes Fernandes Alves ¹⁵¹	

¹⁵⁰ Quanto às eventuais infrações cometidas nos anos seguintes, a prescrição do procedimento não se verifica por força da suspensão da contagem do prazo de prescrição entre a data do início da auditoria até à audição dos responsáveis (n.º 3 do artigo 70.º da LOPTC) e da suspensão do prazo de prescrição prevista no regime excecional e temporário decorrente da legislação aprovada durante a pandemia da Covid-19, que suspendeu os prazos prescricionais dos processos judiciais, incluindo os do Tribunal de Contas, entre 09.03.2020 e 02.06.2020 (artigo 7.º, n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, conjugado com os artigos 5.º e 6.º, n.º 2 da Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril, e os artigos 8.º e 10.º da Lei n.º 16/2020, de 29 de maio) e entre 22.01.2021 e 05.04.2021 (artigo 6.º-B, n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 1-A/2020, de 6 de abril, conjugado com os artigos 2.º e 4.º da Lei n.º 4-B/2021, de 1 de fevereiro, e os artigos 5.º e 6.º da Lei n.º 13-B/2021, de 5 de abril).

¹⁵¹ Não participa na deliberação, mas é o subscritor da proposta e, na qualidade de PCM, o responsável pelo agendamento do assunto para votação.

	Reconhecimento dos postos de trabalho		Maria Margarida David Lopes Guedes	A favor	
			Nelson David Fernandes		
			João Manuel Gomes Marques	Abstenção	
			Raul José Piedade Baptista Garcia		
	Abertura dos procedimentos concursais	25/10/2018	Proposta: Valdemar Gomes Fernandes Alves ¹⁵²		
			Maria Margarida David Lopes Guedes	A favor	
			Nelson David Fernandes		
			João Manuel Gomes Marques	Abstenção	
	Raul José Piedade Baptista Garcia				
	Homologação da lista unitária de ordenação final dos candidatos	28/12/2018	Nelson David Fernandes		

Município	Ato/Deliberação	Data	Autor/Participante	Sentido de voto
MPS	Reconhecimento dos postos de trabalho	23/01/2018	Proposta: José Alberto Pacheco Brito Dias ¹⁵³	
			José Alberto Pacheco Brito Dias	A favor
			Jorge Alves Custódio	
			Isabel Alexandra dos Santos Tomé	
			João dos Santos Alves	
			Carlos Manuel Nunes Alegre	
	Abertura dos procedimentos concursais	26/02/2018	Proposta: José Alberto Pacheco Brito Dias ¹⁵⁴	
			José Alberto Pacheco Brito Dias	A favor
			Jorge Alves Custódio	
			Isabel Alexandra dos Santos Tomé	
João dos Santos Alves				

¹⁵² Não participa na deliberação, mas é o subscritor da proposta e, na qualidade de PCM, o responsável pelo agendamento do assunto para votação.

¹⁵³ Declara impedimento e não participa na deliberação, mas é o subscritor da proposta e, na qualidade de PCM, o responsável pelo agendamento do assunto para votação.

¹⁵⁴ Declara impedimento e não participa na deliberação, mas é o subscritor da proposta e, na qualidade de PCM, o responsável pelo agendamento do assunto para votação.

			Carlos Manuel Nunes Alegre
	Homologação da lista unitária de ordenação final dos candidatos	09/04/2018	José Alberto Pacheco Brito Dias

188. Ainda no tocante à imputação de responsabilidades financeiras, remete-se para as considerações feitas no ponto anterior e salienta-se, uma vez mais, que, no caso dos PCM, não obstante não terem intervindo nas deliberações tal não os iliba da responsabilidade financeira, uma vez que, ao preparar e subscrever as propostas, participam nos atos constitutivos do processo que conduziram às deliberações camarárias (ilegais). Mais ainda, considerando que, na qualidade de PCM, são responsáveis pelo agendamento do assunto para votação, pois é sobre eles que recai a competência para estabelecer a ordem de trabalhos das reuniões de câmara (alíneas b) e o) do n.º do artigo 35.º do RJAL), e assegurar o cumprimento da lei e a regularidade das deliberações (alínea p) do n.º do artigo 35.º do RJAL).

189. É, também, de referir que os pareceres e informações técnicos (dos serviços da autarquia e de consultores externos) mencionados ao longo das alegações dos responsáveis, apesar de terem sido solicitados, não foram remetidos e juntos ao processo, motivo pelo qual não foi possível provar a sua existência nem se, de facto, serviram de fundamento e precederam a aprovação dos procedimentos concursais em causa.

6.4. INTERVENÇÃO DE AUTARCA EM PROCESSOS ADMINISTRATIVOS, ATOS OU CONTRATOS NOS QUAIS ESTAVA IMPEDIDO, POR NELES TER INTERESSES DIRETOS OU INDIRETOS, DANDO ORIGEM A AUTORIZAÇÕES DE DESPESA SEM CONFORMIDADE LEGAL

190. A intervenção da Vice Presidente da CM de Pedrógão Grande em decisões cruciais que despoletaram o procedimento de recrutamento excecional para regularização de vínculos precários e que culminou com a integração no mapa de pessoal do MPG de familiares seus - processos nos quais estava impedida de intervir por neles ter interesses diretos ou indiretos -, revestem situações geradoras de autorizações de despesas em violação da lei na medida em que a conformidade legal da despesa não se encontrava verificada, pois são inválidos os atos praticados, motivo pelo qual a autorização para a assunção dos compromissos respetivos não podia ter ocorrido.

191. Tal prática, consubstanciando-se em violação de normas sobre assunção, autorização e pagamento de despesas públicas, nomeadamente no incumprimento dos artigos 5.º e 9.º da LCPA, poderá ser constitutiva de eventual responsabilidade financeira sancionatória por aplicação da infração prevista na al. b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, passível de multa, e que têm como limite mínimo o montante correspondente a 25 UC (€ 2.550,00) e como limite máximo o correspondente a 180 UC (€ 18.360,00), nos termos do n.º 2 e seguintes do referido artigo, da responsabilidade da Vice Presidente da Câmara Municipal de Pedrógão Grande.

7 – APRECIÇÃO DO CONTRADITÓRIO

192. Conforme já referido no ponto 3 deste Relatório, foram citados os responsáveis da Pinhais do Zêzere – Associação para o Desenvolvimento (APZ), do Município de Pedrógão Grande (MPG), do Município de Figueiró dos Vinhos (MFV), do Município de Castanheira de Pera (MCP) e do Município de Pampilhosa da Serra (MPS), nas gerências de 2015 a 2018, bem como o Presidente da Direção da APZ e os Presidentes de Câmara dos Municípios visados, em funções à data.
193. Expõem-se, de seguida, os principais argumentos apresentados pelas entidades, a título institucional, e pelos intervenientes visados, a título pessoal, bem como os constates do parecer jurídico subscrito pelos Prof. Doutores J e K que foi junto pelas entidades citadas.
194. Por razões de sistematização, os referidos contraditórios, bem como o mencionado parecer jurídico, serão tratados e analisados ao longo dos pontos seguintes, expondo especificamente as alegações apresentadas por cada um dos respondentes nos aspetos que respeitem a cada um e sua responsabilidade, culminando com uma apreciação global.
195. No que respeita às alegações apresentadas relativas às relações entre as entidades participantes e a participada não serão abordadas e tratadas de forma exaustiva na medida em que, com a alteração legislativa ocorrida ao art. 56.º do RJAELPL por via da Lei do Orçamento de Estado para 2022 (Lei n.º 12/2022, de 27 de junho), deixa de ter efeito útil a sua qualificação¹⁵⁵, nomeadamente para efeitos do apuramento da eventual responsabilidade financeira associada às transferências de verbas ilegais.

7.1. PRONÚNCIA DA APZ

196. Na sua pronúncia a APZ invoca (i) a não submissão da APZ, enquanto associação de direito privado, à jurisdição do Tribunal de Contas, (ii) contradições no Relato, (iii) o financiamento da APZ pelos municípios participantes através de contratos de prestação de serviços e não de subsídios à exploração, (iv) que se trata de contratos “*in house*” por preencherem todas as condições do n.º 1 do art.º 5.º-A do CCP e, por isso, contratação excluída do âmbito de aplicação do CCP, e tece considerações sobre (v) a distinção de incompatibilidades e impedimentos e a sua aplicação no caso concreto. Em consequência das observações enunciadas, a APZ conclui pela ausência de ilegalidades praticadas e de responsabilidade dos autarcas decisores.
197. No que respeita (i) à não submissão da APZ, enquanto associação de direito privado, à jurisdição do Tribunal de Contas refere, em síntese, que, por um lado, não é aplicável o disposto no art.º 19.º, n.º 1, do RJAELPL pois, “*não sendo a APZ uma sociedade nem sendo constituída ou participada nos termos da lei comercial, não é nem pode ser equiparada a uma empresa local (...) mas, mesmo que assim não fosse, a verdade é que nunca poderia ocorrer uma influência dominante nos termos e para os efeitos do art.º 19.º n.º 1 do RJAEL, uma vez que não se verificariam, nunca e por nenhum modo, qualquer um dos requisitos exigidos pela referida norma*”.

¹⁵⁵ Cf. ponto 5.1. deste Relatório.

198. Acrescenta que *“apoditicamente, o Tribunal de Contas não tem atribuições legais para auditar e fiscalizar, subjectivamente, a APZ, pois esta é uma associação de direito privado — cfr. art.º 1.º e 2.º n.º 2 — a) da LOPTC - que está fora das suas jurisdição e controlo, uma vez que é uma associação de direito privado que não é financiada maioritariamente por entidades públicas ou sujeitas ao seu controlo de gestão (com a referida salvaguarda dos mandatos orgânicos em que os membros da direcção são representantes dos municípios associados).”*
199. Quanto às alegadas (ii) contradições, a APZ refere que o Relato de Auditoria *“por um lado afirma que as transferências dos municípios para a APZ constituem subsídios à exploração. Por outro lado, afirma que essas transferências constituem pagamento de serviços contratados e efectivamente executados por contratos denominados "protocolos" (verdadeiros e reais contratos, como se demonstrará).*
Por um lado, afirma que esses contratos constituem uma forma de os Municípios poderem acolher a prossecução das suas atribuições legais, através de interposição da APZ, uma vez que tal interposição constitui uma forma encapotada de contratação de trabalhadores pagos por esta Associação mas que se enquadravam na sua esfera económico-laboral, o que lhes estaria vedado pelas restrições legais surgidas após 2009.
Por outro lado, afirma que esses trabalhadores não poderiam ser opositores ao procedimento concursal aberto ao abrigo do PREVPAP, recusando conceder-lhes a existência de vinculação irregular”.
200. Relativamente ao (iii) financiamento da APZ pelos municípios participantes através de contratos de prestação de serviços e não de subsídios à exploração, a sua pronúncia defende que o Relato retira incorretamente considerações conceptuais de dois regimes jurídicos diversos e que não são coincidentes (o CCP e o do RJAELPL), para deles extrair argumentos invalidantes dos aludidos contratos. E reforça o seu entendimento no sentido de que *“(…)os aludidos contratos são contratos de prestação de serviços e não contratos-programa. E os pagamentos efectuados não são subsídios à exploração, antes preço que constitui correspectividade acordada da execução dos serviços contratados”.*
201. O contraditório apresentado pela APZ assenta, ainda, no facto de (iv) que se trata de *“contratos in house”* por entenderem estar preenchidas todas as condições do n.º1 do art.º 5.º-A do CCP e, por isso, conclui pela exclusão dos contratos celebrados entre os Municípios e a APZ das regras relativas à formação de contratos públicos previstas no CCP, invocando para o efeito que os Municípios exercem sobre a APZ, em conjunto, um *controlo análogo*¹⁵⁶ ao que exerce sobre os seus próprios

¹⁵⁶ Relativamente aos pressupostos legais para a verificação do *controlo análogo conjunto*, a APZ defende que estão todos preenchidos já que:

- os órgãos de decisão da pessoa coletiva controlada são compostos por representantes de todas as entidades adjudicantes participantes (*“todas as entidades adjudicantes participantes desde 2017 têm assento nos órgãos de direcção da APZ; (...) os presidentes das quatro câmaras municipais compuseram os órgãos sociais da APZ no biénio 2017/2019; (...) os Municípios integraram quer a Assembleia Geral, enquanto membros efetivos da APZ, no pleno gozo dos seus direitos, quer a Direcção, de que fazem parte nomeadamente os respetivos Presidentes das Câmaras Municipais”*);
- a pessoa coletiva controlada não prossegue quaisquer interesses contrários aos interesses das entidades adjudicantes que a controlam (*“a APZ não prossegue interesses divergentes dos quatro municípios. O que decorre, desde logo dos seus estatutos (objecto social) e dos contratos que vêm sendo celebrados entre a APZ e esses municípios seus associados, que se coadunam e, mesmo, complementam, as atribuições municipais que devem ser subordinadas ao interesse público”*); e

serviços, que a APZ desenvolve mais de 80 % da sua atividade no desempenho de funções que lhe foram confiadas pelos Municípios, e que *não existe participação de privados* no capital social da associação.

202. Outro dos argumentos aduzidos no contraditório foi o de que face ao valor dos contratos, muitos deles cumpriam com o estipulado no CCP e estavam abaixo do limiar da jurisdição de controlo do Tribunal de Contas em sede de fiscalização prévia.

203. Sobre (v) a distinção de incompatibilidades e impedimentos e a sua aplicação no caso concreto é apenas argumentado pela APZ que *“não existe qualquer norma que impeça os titulares de órgãos de uma pessoa coletiva de direito público de integrar ou exercer funções, simultânea ou cumulativamente, nos órgãos sociais de uma entidade participada, como é o caso da APZ”* pelo que *“(…) não existiu qualquer impedimento, o que, aliás, é reconhecido pelo Relatório”*.

7.1.1. ANÁLISE ÀS ALEGAÇÕES

204. É de esclarecer, antes de mais, que o Regime Jurídico da Atividade Empresaria Local e das Participações Locais não se aplica exclusivamente às empresas locais, aplica-se também às entidades participadas. E não restam dúvidas de que a APZ se enquadra no quadro legal sustentado no RJAELPL, por força do disposto no n.º 3 do artigo 1.º daquele regime jurídico, pois, apesar de ser uma associação privada, é participada por Municípios, motivo pelo qual fica sujeita às especificidades decorrentes dos seus artigos 56.º, 53.º a 55.º e 59.º.

205. Mais, contrariamente ao que é alegado em sede de contraditório, o Relato não parte do conceito de *“influência dominante”*, colhido do art. 19.º do RJAELPL, para efeitos de aferição da (i) sujeição da APZ à jurisdição do Tribunal de Contas¹⁵⁷.

206. Ao invés, o Relato sustenta a sua posição na al. a) do n.º 2 e no n.º 3 do art.º 2.º da LOPTC que define o universo de entidades sujeitas à jurisdição e controlo deste Tribunal, entre as quais as *“associações de entidades públicas e privadas financiadas maioritariamente por entidades públicas ou sujeitas ao seu controlo de gestão”* e *“as entidades de qualquer natureza que tenham participação de capitais públicos ou sejam beneficiárias, a qualquer título, de dinheiros ou outros valores*

▪ as entidades adjudicantes podem exercer conjuntamente uma influência decisiva sobre os objetivos estratégicos e as decisões relevantes da pessoa coletiva controlada (*“os quatro Municípios mantêm sobre a APZ uma dependência decisória, submetendo-se esta ao seu poder de influência decisiva que é determinante, uma vez que as entidades adjudicantes que nela participam e que compõem o respetivo substrato associativo ocupam a maioria dos lugares da Direção desde 2017. Tendo em conta este facto (...) fácil é de concluir que essa influência decisiva é efectuada diretamente através do órgão Direção, que estatutariamente tem a competência de praticar as decisões de gestão corrente da atividade da APZ, de celebração de contratos de colaboração com outras entidades e, ainda, a execução das deliberações do órgão deliberativo. Além disso, desde 2017 a Direção é composta por representantes dos municípios os quais influem e decidem neste órgão, sobre as principais matérias e instrumentos de gestão da APZ e relativas às opções estratégicas a definir, sujeitas a aprovação da Assembleia Geral”*).

¹⁵⁷ A posição defendida no Relato de aplicabilidade do art. 19.º, n.º 1 do RJAELPL é concebida para efeitos da aferição da admissibilidade de celebração de contratos programa entre entidades públicas participantes e associações de direito privado participadas face à evolução do regime jurídico da atividade empresarial local, nomeadamente nos termos e para efeitos do n.º 3 do art. 59.º, em conjugação do n.º 3 do art. 56.º.

públicos, na medida necessária à fiscalização da legalidade, regularidade e correção económica e financeira da aplicação dos mesmos dinheiros e valores públicos”.

207. E, no Relato, é reforçado o entendimento da integração da APZ no dever de prestação de contas por se tratar de uma Entidade Pública Reclassificada (EPR), constante da lista publicitada pelo INE como integrante do Setor das Administrações Públicas, mais concretamente enquanto Instituição sem fim lucrativo da Administração Local.
208. Quanto às alegadas (ii) contradições do Relato de Auditoria, as alegações apresentadas pela APZ não procedem pelas razões que se apontam seguidamente.
209. Ao longo da análise transposta no Relato são invocados conceitos como ‘*influência dominante*’, ‘*influência decisiva*’, ‘*controlo de gestão*’, e ‘*controlo análogo*’, conceptualmente diferentes e resultantes de regimes jurídicos diversos (RJAEPL; CCP E LOPTC). Ora, ainda que, sem ignorar que os conceitos de “*influência dominante*” e “*controlo de gestão*”, a que se refere o Relato, se assumem no contexto específico de um regime jurídico próprio, o RJAEPL, distintos do conceito de “*influência decisiva*” que releva para efeitos de aplicação da exceção *in house* no âmbito do CCP, é de reconhecer que os fatores de consideração subjacentes ao preenchimento daqueles conceitos se aproximam, não se mostrando contraditórios entre si.
210. Contraditórios revelam-se os argumentos apresentados na pronúncia da APZ relativamente à potencial influência e/ou controlo exercido pelos Municípios. Por um lado, defende que as autarquias associadas não têm uma influência dominante na APZ, invocando que é uma associação de participação igualitária e democrática, na qual os municípios têm o mesmo número de votos que os restantes associados privados na Assembleia Geral, sendo este órgão soberano e totalmente autónomo e independente da Direção. Mas, por outro lado, defende que os quatro Municípios podem exercer, em conjunto, uma influência decisiva sobre os objetivos estratégicos e sobre as decisões relevantes da APZ pois compõem o respetivo substrato associativo e ocupam a maioria dos lugares da Direção, mantendo a APZ sob uma dependência decisória, em resultado do poder de influência determinante sobre as opções de gestão funcional e de orientação estratégica que preside à condução da atuação da APZ.
211. Quanto à alegada contradição do Relato relativa à classificação das transferências dos Municípios para a APZ, importa esclarecer que a visão plasmada no Relato parte da análise dos vários instrumentos jurídicos que titulam as transferências dos quatro Municípios visados na Auditoria e, uma vez que foram adotadas diferentes nomenclaturas e fundamentos na sua celebração, foram, em sede de Relato, tratadas todas as perspetivas possíveis para os fundamentar. Tal necessidade de equacionar todas as possíveis qualificações legais decorre, por isso, do diferente tratamento jurídico e contabilístico que tais transferências tiveram por parte das entidades auditadas (cf. pág. 23 e nota de rodapé 6o, ambas do Relato).
212. E quanto à invocada contradição relativa à matéria dos meios humanos disponibilizados pela APZ aos Municípios (de, por um lado, ser tratada como uma forma encapotada de contratação de trabalhadores e, por outro, tais trabalhadores não serem considerados opositores ao PREVPAP) a mesma não existe pois a convicção que resulta da presente auditoria é a de que tais recrutamentos servem para suprir necessidades permanentes dos serviços das autarquias (ie, forma dissimulada

de contratação de trabalhadores, em violação do regime jurídico aplicável ao recrutamento por entidades públicas), contudo sem a necessária existência de vínculo formal com essas entidades, significando, por isso, que os Municípios recorreram ao regime excecional de recrutamento de vínculos precários sem se mostrar verificada uma das condições essenciais, já que o vínculo jurídico dos trabalhadores era com a APZ.

213. Sobre a questão do (iii) financiamento da APZ pelos municípios participantes é, uma vez mais, de clarificar que, independentemente da perspetiva que se aborde quanto ao tipo e natureza jurídica dos contratos celebrados, isto é, à respetiva qualificação, como contratos-programa ou contratos de prestação de serviços, o certo é que estamos perante contratos que visam essencialmente o recrutamento de pessoal, por recurso a entidade terceira, que procede à seleção, contratação e sua afetação junto dos Municípios participantes, sem abertura de procedimentos concursais com vista à constituição de vínculos de emprego público. O mesmo é dizer que, atendendo à substância dos instrumentos jurídicos em causa, são uma forma de contornar as disposições legais relativas ao recrutamento de pessoal nas autarquias locais, motivo pelo qual se considera inadmissível por violação de normas relativas à admissão de pessoal.
214. Quanto ao argumento da legitimação dos contratos celebrados “*in house*”, confrontando os fundamentos apresentados pela APZ em matéria de contratação pública com aqueles que foram aduzidos a respeito da não aplicabilidade do RJAEPL, e do seu art. 19.º; em função da inexistência de “*influência dominante*” dos Municípios na APZ, verifica-se que os mesmos são antinómicos, na medida em que os motivos/fatores justificativos de uma e outra situação vêm confirmar a posição defendida no Relato. E, ainda, sobre a alegada inexistência de participação de privados na associação (cf. parágrafo 198), é de clarificar, uma vez mais, que a APZ é constituída por entes públicos, mas também por privados, e que os seus estatutos salvaguardam a participação de privados na associação, quer por a integrarem e por contribuírem, através do seu voto, para a eleição dos órgãos de gestão da associação, bem como pelo pagamento de joia e quotas, ainda que de valores meramente simbólicos.
215. Também o argumento aduzido no contraditório de que, face ao valor dos contratos, muitos deles cumpriam com o estipulado no CCP, não se revela verdadeiro.
216. Ora, a este respeito é de atender aos diferentes limiares decorrentes das sucessivas redações do artigo 20.º do CCP, aplicável à formação de contratos de aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços: até 31 de Dezembro de 2017, era admitido o recurso ao ajuste direto quando o valor do contrato fosse inferior a €75.000,00, o concurso público entre aquele valor e até €200.000,00, e acima deste último o concurso público com publicação no Jornal Oficial da União Europeia; e a partir de 01 de janeiro de 2018, ajuste direto até ao montante de € 20.000,00, consulta prévia quando o montante se cifre entre aquele valor e €75.000,00, concurso público entre aquele valor e até €209.000,00, e acima deste último o concurso público com publicação no Jornal Oficial da União Europeia).
217. Partindo, pois, do montante dos contratos em análise, verifica-se que apenas o MCP celebrou dois contratos abaixo do limiar de €75.000,00 fixado para o ajuste direto, até 2017. Todos os demais contratos celebrados pelos quatro Municípios exigiram um procedimento mais solene.

218. Não é, também, verdadeiro o argumento de que o valor dos contratos estava abaixo do limiar da jurisdição de controlo do Tribunal de Contas em sede de fiscalização prévia, (ie, €350.000,00, à data da sua celebração) pois os contratos celebrados de 2015 a 2018 entre o MPS e a APZ e de 2016 a 2018 entre o MPG e a APZ superaram aquele montante, conforme consta do Relato.

219. No entanto, face à atual redação¹⁵⁸ do n.º 1 do art.º 48.º da LOPTC¹⁵⁹, e por força do princípio da aplicação da lei mais favorável, previsto no .º 2 do artigo 2.º do Código Penal, aplicável ao regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória (cfr. n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC) é de concluir que, em face das alterações legislativas ocorridas, os contratos em apreço estariam atualmente dispensados de fiscalização prévia. Assim, apesar de os pagamentos realizados violarem a lei vigente à data da sua prática, não constituem agora qualquer infração nem podem acarretar responsabilidade financeira sancionatória.

7.2. PRONÚNCIA DO MPG E DOS SEUS RESPONSÁVEIS

7.2.1. CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL

220. O contraditório institucional apresentado pelo MPG é sustentado em argumentos em tudo semelhantes aos apresentados pela APZ.

7.2.1.1. ANÁLISE ÀS ALEGAÇÕES

221. Dada a similitude dos argumentos apresentados, remete-se para o que ficou já dito em análise ao contraditório no ponto anterior.

222. Em matéria de Recursos Humanos, o contraditório apresentado vem corroborar o explanado no Relato de que tais recrutamentos servem para suprir necessidades permanentes dos serviços das autarquias, motivo pelo qual se mantém a conclusão formulada no Relato de que, *de facto et de jure*, os municípios se subtraíram à aplicação dos diplomas de direito público reguladores do recrutamento de pessoal através do recurso a uma associação de direito privado para a contratação de pessoal, uma forma indireta de ultrapassar os constrangimentos em matéria de recrutamento de pessoal e os condicionalismos de consolidação orçamental existentes à data, não afastando, por conseguinte, a ilegalidade praticada.

7.2.2. CONTRADITÓRIOS PESSOAIS - VALDEMAR GOMES FERNANDES ALVES, BRUNO MIGUEL ANTUNES GOMES, JOSÉ ANTUNES GRAÇA, MARIA MARGARIDA DAVID LOPES GUEDES, NELSON DAVID FERNANDES, ANTÓNIO DA SILVA PENA, JOÃO MANUEL GOMES MARQUES, RAÚL JOSÉ PIEDADE BATISTA GARCIA E CARLOS MANUEL DOS SANTOS DAVID

223. Quanto ao contraditório pessoal apresentado pelos membros do órgão executivo do MPG, verifica-se que o Presidente da Câmara, **Valdemar Gomes Fernandes Alves**, e os vereadores, **Bruno Miguel**

¹⁵⁸ Introduzida pela Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho

¹⁵⁹ Que dispõe que “*ficam dispensados de fiscalização prévia os contratos referidos nas alíneas b) e c) do n.º 1 do art.º 46.º de valor inferior a 750 000 (euro), com exclusão do montante do imposto sobre o valor acrescentado que for devido*”,

Antunes Gomes e José Antunes Graça, apresentaram¹⁶⁰ alegações idênticas às apresentadas, ao nível institucional, pela APZ e pelo MPG.

224. Foi acrescentado, por cada um destes responsáveis, um ponto relativo à sua intervenção pessoal nas matérias constantes do Relato onde é alegado que *“abrange tão somente e apenas os actos por si praticados enquanto decisor autárquico (despachos singulares e deliberações colectivas em que participou), que são actos administrativos definitivos que gerem despesa e encargos financeiros”* pelo que *“não poderá ser responsabilizado pelo facto de ter subscrito propostas de decisão”*, defendendo que as propostas não são suscetíveis de gerar despesa nem encargos financeiros, nem acarretar prejuízo para o erário público.
225. Declaram, ainda, que agiram na convicção de que não estavam a inobservar os preceitos legais, que não agiram de forma deliberada e consciente com o intuito de não cumprir os preceitos legais em causa.
226. No que respeita especificamente à regularização dos trabalhadores precários, indicaram que *“ocorreu mediante parecer e acompanhamento de uma empresa contratada em regime de outsourcing”* e que o MPG dispõe de poucos técnicos qualificados e com preparação específica para as tarefas de gestão, tendo escassez de meios humanos e materiais.
227. O responsável Valdemar Gomes Fernandes Alves acrescentou, ainda, que esteve vários meses de baixa médica e sem comparecer na câmara municipal, tendo apresentado o histórico de ausências por motivo de doença, que decorreu entre os períodos de 15.10.2018 a 28.12.2018 e de 08.01.2019 a 25.01.2019, bem como o período de gozo de férias de 29.12.2018 a 07.01.2019.
228. A Vice Presidente da CM de Pedrógão Grande¹⁶¹ subscreveu também a defesa apresentada pelo MPG e, sobre a matéria enunciada no ponto 3.5.1 do Relato, por ser aí a única visada, apresentou pronúncia individual.
229. Principiou alegando erro sobre os pressupostos de facto e dizendo que *“não favoreceu nem teve intenção de favorecer os seus familiares no âmbito dos procedimentos concursais de regularização de vínculos precários para ocupação de postos de trabalho do quadro de pessoal do Município de Pedrógão Grande”*.
230. Para sustentar a sua posição declarou que:
- presidiu à reunião da Câmara Municipal de 15.10.2018, na qual foi deliberada a alteração ao mapa de pessoal, em substituição do Sr. Presidente da Câmara, que se encontrava ausente por motivo de doença, tendo sido *“coadjuvada pela A, cuja presença solicitou a fim de esclarecer o executivo das razões e fundamentos para o apuramento das necessidades no âmbito dos recursos humanos”*, tendo tal apuramento sido *“feito em função da Lei n. 112/2017, de 29 de Dezembro e abrangeu todos os recursos humanos (...) tendo sido verificada a existência de trabalhadores que passaram pela Câmara nos últimos três anos e*

¹⁶⁰ Todos representados por advogado.

¹⁶¹ Representada por advogado.

que seriam chamados ao procedimento concursal em função das necessidades previstas pelo executivo”.

Acrescentou que a mencionada jurista, **A**, no que diz respeito à possibilidade de regularização das situações laborais dos trabalhadores da APZ, havia esclarecido que *“se existe uma transferência de verbas da Câmara Municipal e os trabalhadores prestam serviços à Câmara Municipal, estes podem ser considerados como sendo outsourcing”.*

Alegou que o seu acompanhamento do processo decorreu de forma transparente, imparcial e boa fé, pois apesar de ter conhecimento de que os seus familiares eram trabalhadores da APZ e que prestavam serviços no Município, desconhecia se os respetivos vínculos eram ou não suscetíveis de serem regularizados, por desconhecer se os mesmos preenchiam ou não os requisitos legalmente exigidos na Lei n.º 112/2017, de 29 de novembro. Disse que apenas lhe foram dados a conhecer números, não tendo tido acesso a qualquer lista nominativa dos trabalhadores considerados precários, já que o trabalho de levantamento das necessidades permanentes, em que se procedeu, entre outros, à identificação dos contratos de trabalho, do número de pessoas, do tipo de vínculos, foi levado a cabo por **A** e por funcionário responsável dos recursos humanos do Município.

Reiterou que aquela reunião de CM, em que foi aprovada a alteração do mapa de pessoal, teve como único propósito criar os postos de trabalho necessários para assegurar a satisfação dos serviços municipais, pois não podia haver um concurso para integração sem haver alteração ao mapa de pessoal, pelo que da sua participação naquela deliberação *“não poderá resultar a conclusão de que existiu qualquer favorecimento dos seus familiares, ou sequer qualquer suspeita de favorecimento.”*

- Relativamente à reunião de 25.10.2018, no âmbito da qual foi aprovada a proposta de deliberação de regularização extraordinária de vínculos precários, esclareceu que tal deliberação não foi tomada com o seu voto de qualidade, foi antes aprovada por maioria com dois votos (favoráveis) e duas abstenções: *“Conforme Deliberação tomada em reunião ordinária do executivo realizada a 10.01.2018 — que não consta do Anexo H nem do site electrónico do MPG — e na sequência de pedido de rectificação apresentado pela exponente, a Acta n.º 20/2018 lavrada da reunião ordinária de 25.10.2018 foi rectificada nos seguintes termos: “Presente e aprovada por maioria a proposta com os votos a favor da Vice-Presidente e do vereador Nelson David Fernandes e duas abstenções dos vereadores João Manuel Gomes Marques e Raúl José Piedade Baptista Garcia.””*

Em sua opinião *“também a aprovação daquela proposta não consubstancia por parte da exponente a imputada violação das garantias de isenção e imparcialidade, porquanto, reitera-se, a exponente desconhecia nesse momento se os seus familiares que trabalhavam no Município podiam ou não ser opositores nos procedimentos concursais de regularização de vínculos precários, por desconhecer se os mesmos preenchiam ou não os requisitos legalmente exigidos na Lei n.º 112/2017”.*

Disse, no entanto, que *“Se era do conhecimento público que os familiares da exponente poderiam ser opositores ao procedimento de regularização dos vínculos precários do Município, não poderá deixar de referir-se que a decisão de aprovação da regularização de trabalhadores precários, na qual participou a exponente na reunião de 25.10.2018, não os colocaria, por si só, numa qualquer posição de vantagem ou sequer sugere o seu favorecimento, porquanto para efeitos de integração do mapa de pessoal os laços familiares nada ditariam, como não ditaram, atendendo a que a exponente não teve qualquer intervenção na verificação dos elementos apresentados pelos candidatos, designadamente a posse dos requisitos e a apresentação dos documentos essenciais à sua admissão ou avaliação, bem como a avaliação curricular das suas candidaturas e a realização da entrevista profissional de selecção, que foram realizadas por um Júri regularmente composto por três elementos, e em cuja actividade a exponente não teve qualquer intervenção. (...) Não obstante, após tomar conhecimento de que os seus familiares tinham sido admitidos ao concurso, por ter o Júri verificado que reuniam os requisitos para a ele serem opositores, e que os mesmos estariam em condições de ocupar postos de trabalho de entre os 53 levados a concurso, a exponente apresentou as declarações de impedimento para homologar as listas de ordenação final do processo concursal e para assinar o contrato de trabalho em funções públicas (...)”*.

Concluiu pela inexistência de violação das garantias da isenção e imparcialidade, alegando que *“(...)as relações familiares aqui em causa em nada influenciaram a regularização dos vínculos dos familiares da ora exponente, que só a eles próprios se ficou a dever, em concreto ao mérito por eles demonstrado e reconhecido pelo Júri dos procedimentos a que se candidataram”, sendo “inequívoco que, atendendo à matéria em análise e discussão nas reuniões de 15.10.2018 e 25.10.2018 e ao facto de a exponente desconhecer a identidade dos trabalhadores reconhecidos como prestadores de serviços correspondentes a necessidades permanentes, não estavam em causa decisões sobre questões em que tivesse interesse directo e pessoal, pelo que não existiam motivos que justificassem o impedimento da exponente na participação das deliberações de alteração ao mapa de pessoal e de reconhecimento dos vínculos precários. De resto, os sobreditos actos em que a exponente participou apenas podem ser considerados como meros actos procedimentais, e não como verdadeiros actos instrutórios da decisão que determinou a integração dos familiares da exponente no mapa de pessoal de MPG(...)”*.

231. O responsável **Nelson David Fernandes** vem também apresentar contraditório pessoal, atento o exercício das funções de Vereador da Câmara Municipal de Pedrógão Grande, relativamente às deliberações de 14.12.2017, 25.10.2018 e 28.12.2018.
232. Quanto à sua intervenção na deliberação de 14/12/2017, em que aprovou o Contrato/Protocolo com a APZ para o ano de 2018, quis esclarecer que apenas havia tomado posse como vereador há cerca de dois meses (em 21/10/2017) e encontrava-se em regime de meio tempo.
233. Disse ter presente a atividade desenvolvida pela APZ no apoio ao desenvolvimento local, aos empresários e aos Municípios, e ter conhecimento que o protocolo entre o MPG e APZ era já muito anterior àquela data em que tomou posse como vereador. Nesses termos, *“participou nesta*

deliberação, e votou a favor. Fê-lo, mediante a documentação técnica que lhe foi presente, designadamente a que foi elaborada e preparada pelo Senhor Chefe de Divisão (tanto quanto recorda, durante cerca de 15 anos, era E), e atento também o sentido do voto, quer do Senhor Presidente da Câmara Municipal, quer da Sra. Vice Presidente e Vereadora (...) responsável pelos recursos humanos". Disse ter votado favoravelmente no pressuposto e convicção da conformidade legal da proposta sujeita a deliberação, não tendo atuado com culpa ou qualquer intenção ou dolo de desrespeitar as normas aplicáveis, não tendo sequer equacionado como possível que tal desrespeito pudesse existir, motivos pelos quais considera não poder ser punido pelas infrações que lhe são imputadas.

234. Quanto à deliberação de 25/10/2018, relativa ao reconhecimento de postos de trabalho e abertura de procedimentos concursais, e à homologação da lista unitária de ordenação final de candidatos recrutados ao abrigo do PREVPAP, em 28/12/2018, disse que as necessidades do município foram definidas de acordo com parecer técnico de técnica especialista para a área, **A**, tendo o procedimento decorrido dentro dos requisitos que o Município e a Vereadora responsável (a Sra. Vice-Presidente e Vereadora que tinha o pelouro dos recursos humanos) entenderam como adequados, para o acolhido número de candidatos a prover por aplicação do PREVPAP.
235. Acrescentou que, no caso da homologação, mais não é do que uma mera consequência que, em rigor, surge na sequência de procedimento concursal determinado em data anterior, e com o qual foi confrontado, de facto, numa fase final do respetivo contexto. E alegou, ainda, que *"nesta data, a Chefe de Divisão Municipal em regime de substituição, e também da área administrativa e financeira, era F, em regime de substituição, que não apresentou qualquer informação ou parecer técnico suscetíveis de colocar em causa a correção formal e legal do concurso e da lista final"*.
236. Justificou a sua intervenção no facto de estarem em causa necessidades do município e por confiar que de facto tais trabalhadores podiam ser contratados no quadro do PREVPAP, tendo atuado sempre na *"convicção de que o fazia em conformidade com a lei aplicável, tanto mais que a Câmara Municipal não tinha qualquer parecer técnico ou jurídico dos serviços que contrariasse a necessidade daquela contratação"*, considerando, também neste caso, não poder ser punido pelas infrações que lhe são imputadas.
237. O responsável **António da Silva Pena** apresentou contraditório pessoal, na qualidade de vereador sem pelouro no quadriénio de 2013 a 2017, dizendo que tem conhecimento da existência da APZ, da sua atividade e *"dos contornos da contratação costumeira"*, em que *"boa parte dos funcionários, vinculisticamente ao serviço da APZ, apenas formalmente eram empregados da APZ, visto que toda a atividade dos mesmos era prestada nos serviços do Município sob direção destes"*, tendo sempre manifestado a sua discordância com tal procedimento e votado contra as deliberações pois *"o modo de contratar e de pagar os serviços prestados (...) não parecia a mais correta e porventura (...) raiava as franjas da ilegalidade"*. Perante esta constante manifestação de voto contra, com ou sem declaração de voto, peticionou que não lhe fosse assacada responsabilidade por qualquer ilegalidade ou irregularidade detetada.
238. Os responsáveis **João Manuel Gomes Marques** e **Raúl José Piedade Batista Garcia**, ambos na qualidade de vereadores em regime de não permanência, sem pelouro, no mandato de 2017-2021,

apresentaram contraditório pessoal conjunto, fazendo, antes de mais, críticas ao Relato, na medida em que, em sua opinião, trata de forma genérica a culpa de todos os membros do executivo e não prova a conduta específica de cada responsável, assim como o mapa de infrações não identifica todos os agentes com intervenção nas decisões pois além dos decisores existe a assistência técnica.

239. Prosseguem fazendo uma descrição dos “*concretos moldes em que exerceram e exercem o seu mandato*”, em que apenas participam nas reuniões quinzenais do executivo, não tendo secretária, gabinetes, nem assessores ou serviços técnicos que os auxiliem, apoiem ou informem na tomada de decisões. Disseram que estes serviços estavam reservados ao PCM e aos vereadores em regime de permanência ou meio tempo, tendo para o efeito o MPG um conjunto de funcionários e outros prestadores de serviços em regime de avença na área jurídica e financeira, bem como auditor de contas externo. Alegaram também que quem preparava as propostas/projetos de deliberação tinha uma especial responsabilidade de aferir a sua legalidade, ao contrário deles que, enquanto vereadores da oposição em minoria, não tinham qualquer poder decisão.

240. Em especial, quanto às infrações que lhe são imputadas, vieram alegar o seguinte:

- No que se reporta à deliberação de CM de 14/12/2017 em que participaram e foi aprovada a “MINUTA CONTRATO-PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO EDUCATIVO, CULTURAL, TURÍSTICO E DE MARKETING TERRITORIAL DO CONCELHO DE PEDRÓGÃO GRANDE” para o ano económico de 2018, alegaram que “*em momento algum participaram e fizeram parte do processo constitutivo ou consultivo prévio à análise e elaboração de tal minuta*”.

Referiram que, além da aprovação da minuta, naquela reunião foram dados poderes à Vice Presidente para formalizar o contrato, e, ainda, que julgaram que apenas se tratava de um ato preparatório e que a versão final do contrato voltaria a ser sujeita a apreciação do órgão executivo.

Mais, a minuta aprovada não tinha consignada a contrapartida financeira a ser assumida pelo MPG (nem o montante nem a sua natureza), pelo que consideram que não aprovaram a realização de qualquer despesa. Assim como, “*nunca equacionaram a ilegalidade de tal documento ou a forma do procedimento adoptado porquanto:*

A minuta do contrato-programa submetido a deliberação a 14/12/2017 era precisamente o mesmo modelo e o instrumento adoptado em anos anteriores ao exercício do seu mandato. (...) Sobre tal instrumento que vinha a ser utilizado desde pelo menos 2015, nunca houve qualquer notícia, decisão ou parecer da sua não conformidade à lei.”

Indicaram que a sua intervenção naquela deliberação foi de abstenção e que ainda que a sua votação tivesse sido contra, não alteraria o sentido da votação final. Também na votação do orçamento para 2018, em que estava assumida e cabimentada a despesa para com a APZ em €650.000,00, se abstiveram e consideram não lhe poder ser imputada responsabilidade pelo facto de, no ano de 2018, ter sido transferido para a APZ o valor de € 664, 750,00, superior ao protocolado, pois em momento algum autorizaram o pagamento de tal excedente ou deliberam sobre o mesmo.

- Quanto à imputada infração por violação das regras de admissão de pessoal, relativamente à sua intervenção na reunião de CM, de 15 de Outubro de 2018, em que foi apresentada e votada a proposta do Sr. Presidente do MPG denominada "PROPOSTA N.º 02/RH2018 – 2.ª ALTERAÇÃO AO MAPA DE PESSOAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRÓGÃO GRANDE" acrescentaram que nela compareceu a jurista de Serviço em regime de avença a qual fora chamada "*a fim de melhor esclarecer o executivo das razões e fundamentos para o apuramento das necessidades permanentes no âmbito dos recursos humanos, fundamento para a alteração ao mapa de pessoal. (...) O vereador João Manuel Gomes Marques (...) referiu ainda acreditar que os trabalhadores contratados através da Associação Pinhais do Zêzere não se enquadram em nenhum item da lei atrás referida, não concordando que eles possam ser considerados opositores a este concurso, por entender não haver vínculo com a entidade Câmara Municipal. A jurista, A referiu que relativamente à Associação Pinhais do Zêzere e se há de fato uma transferência de verbas da Câmara Municipal e os trabalhadores prestam serviços à Câmara Municipal, estes podem ser considerados como sendo outsourcing e que todos os que reúnam condições de acordo com a lei serão notificados a serem opositores, ficando nos quadros da câmara, naturalmente, quem tiver a melhor classificação". O mesmo vereador referiu "ser mais justo um concurso aberto a todos e não só a estes trabalhadores, pois continua a ter dúvidas sobre a legalidade desta regularização de precários".*

A sua intervenção naquela deliberação foi de abstenção pois, na sua opinião, o pretendido pelos proponentes da proposta não era legalmente admissível, tanto que produziram declaração de voto nesse sentido, contudo não votaram contra por não quererem "*prejudicar quem quer que seja, nem que haja qualquer aproveitamento político numa situação que sendo de alguma forma compreensível, não é legal porque não enquadrável na legislação produzida para o efeito (Lei 112/2017). (...) E abstiveram-se porque por desconhecimento não logravam saber à data que apenas a declaração de voto contra com declaração de voto os isentava da responsabilidade pela deliberação. Não pode ser indiferente para o apuramento da concreta culpa dos visados a declaração de voto vertida em acta.*"

Fizeram, ainda, uma ressalva "*a bem da verdade como se extrai da acta de 15/10/2018, que ao órgão executivo compareceu jurista a qual, e ao contrário do que à posteriori terá trazido aos autos (Pág. 37 do relato), não se limitou a "orientações gerais sobre o enquadramento da lei dos precários", tendo assumido papel de relevo naquela que viria a ser a decisão da maioria do executivo. Uma não assunção de responsabilidade por quem tinha a obrigação legal e contratual de assessorar o órgão executivo naquela concreta matéria para a qual fora contratada tal como assessorou e codeterminou o sentido de voto.*"

Concluíram alegando a sua não censurabilidade e ausência de culpa, defendendo que "*não actuaram na deliberação de 14/12/2017 com dolo dado nunca terem tido consciência do ilícito nem vontade da sua realização, nem actuaram os mesmos de forma negligente pois nunca chegaram sequer a representar como possível a ilicitude com a abstenção em deliberação que aprovou a minuta de um projecto de contrato. (...) não tinham uma consciência da ilicitude nem actuaram de forma descuidada ou leviana ou desatenta*".

E, no que concerne à deliberação de 25/10/2018, incorreram “*em erro sobre os pressupostos de uma causa de exclusão da ilicitude. (...) Erroneamente consideravam à data que a sua abstenção associada à sua declaração de voto era suficiente para os desresponsabilizar*”.

241. O responsável **Carlos Manuel dos Santos David**¹⁶² apresentou contraditório pessoal semelhante ao dos responsáveis anteriores, ainda que reconheça que o Relato não lhe imputa qualquer responsabilidade.

7.2.2.1. ANÁLISE ÀS ALEGAÇÕES

242. Para a análise sumária aos argumentos apresentados pelos membros do órgão executivo do MPG, em sede de contraditório pessoal, sem prejuízo de tudo o que foi já dito em relação aos demais contraditórios apresentados, serão de atentar as considerações que se apresentam de seguida.

243. Antes de mais, é de salientar que os mencionados pareceres, informações dos serviços municipais e outras fornecidas por entidades externas foram solicitados e nunca foram remetidas a este Tribunal, nem junto aos esclarecimentos prestados ao longo do processo nem em sede de exercício do direito ao contraditório, motivo pelo qual não foi possível provar se, de facto, os mesmos existiram ou sequer foram pedidos pelos alegantes.

244. Quanto ao contraditório apresentado pelo **PCM Valdemar Gomes Fernandes Alves**, na parte relativa à invocação da exclusão de responsabilidade enquanto mero subscritor de propostas sujeitas a aprovação da CM, por defender não se tratarem de atos definitivos geradores de despesa, é de reiterar a posição defendida no Relato de que as propostas de deliberação deverão ser encaradas como atos constitutivos do processo que conduzem à deliberação camarária (ilegal) sendo, em termos de responsabilidade financeira, relevantes. Mais ainda quando estão em causa propostas apresentadas e subscritas pelo Presidente da CM que é quem tem a obrigação legal de estabelecer e distribuir a ordem do dia das reuniões e assegurar o cumprimento da lei e a regularidade das deliberações (cf. alíneas o) e p) do n.º do art. 35.º do RJAL).

245. É, também, de esclarecer que o momento da prática das eventuais infrações imputadas não coincide com qualquer período de ausência dos seus alegados responsáveis.

246. No que respeita aos argumentos apresentados pela Vice Presidente da CM de Pedrógão Grande - uns no sentido de que não conhecia as concretas funções que eram exercidas pelos seus familiares e que, por isso, não sabia se os seus postos de trabalho correspondiam aos que haviam de ser reconhecidos como necessidades permanentes do Município e se poderiam ou não ser opositores ao PREVPAP, e outros no sentido de que não interveio no levantamento das necessidades do Município, tendo tal tarefa sido executada pela consultora jurídica externa e pelos serviços municipais de recursos humanos, não tendo tido acesso a qualquer lista nominativa -, dificilmente serão de compreender. Por um lado, porque aquela vereadora detinha o pelouro dos Recursos Humanos, o que, por inerência das funções, implica um profundo conhecimento dos trabalhadores

¹⁶² É vereador em regime de substituição no mandato de 2017-2021 e nessa qualidade foi citado para se pronunciar, apesar de apenas ter participado em três reuniões do órgão executivo naquele período a que se reporta o Relato (em 24/04/2018, 10/05/2018 e 30/08/2018).

e do conteúdo funcional dos postos de trabalho que ocupam, necessário ao planeamento da atividade municipal e à gestão dos recursos humanos que tinha a seu cargo, e, por outro lado, foi reconhecido pelos demais membros do executivo que foi quem acompanhou de perto e validou todo o processo tendente à regularização dos trabalhadores precários.

247. Não poderá ser de descurar o facto de o processo de regularização de vínculos precários, instituído pela Lei n.º 112/2017, de 29 de dezembro, estar assente num *iter* procedimental que é composto por uma série de atos administrativos, interligados entre si e dependentes uns dos outros, e o facto de ser do conjunto dos mesmos que resulta a integração dos trabalhadores (entre os quais, o reconhecimento dos vínculos precários, a alteração do mapa de pessoal, a abertura do procedimento concursal, onde se inclui a designação do respetivo júri, e a sua tramitação).
248. Mantém-se, pois, a posição defendida no Relato de que teve acesso a informação privilegiada e intervenção crucial nas decisões decisivas que despoletaram e compõem o procedimento de recrutamento, isto é, quer na alteração ao mapa de pessoal para a criação dos lugares necessários, quer na deliberação que operou o reconhecimento dos vínculos precários e que permitiu a identificação dos opositores ao concurso, ficando por isso em causa a isenção e imparcialidade exigidas numa tomada de decisão desta natureza. E, apesar de, em momento posterior, ter assinado declaração de impedimento para a homologação da lista de ordenação final dos candidatos e para a assinatura dos respetivos contratos de trabalho, tal invocação de impedimento apenas abrangeu o ato final que é resultante do culminar do processo que foi por si orientado.
249. Sobre o argumento apresentado para legitimar a aplicação do PREVPAP às situações dos trabalhadores cedidos pela APZ ao Município, com base na equiparação a casos de “outsourcing”, alegadamente admitido pelo “Guião para a Administração Local” disponibilizado pela DGAL (cf. parágrafos 230 e 240), é de esclarecer que tais situações não são expressamente tratadas naquele documento. São ali apenas admitidas situações de relações laborais abrangidas pelo Código do Trabalho, no setor empresarial local, com recurso a contrato de utilização de trabalho temporário, necessariamente celebrados com empresas especializadas e licenciadas na contratação de trabalho temporário. O que não é claramente o caso em apreço, nem sequer é esse o objeto social da APZ, nem se encontra apta a desenvolver tal atividade.
250. Quanto aos argumentos aduzidos pelo responsável **António da Silva Pena**, deverão os mesmos ser atendidos para efeitos da relevação da sua responsabilidade financeira. Ora, partindo das especificidades das funções por ele desempenhadas, por se tratar de vereador que não exercia qualquer pelouro e, muito menos, teve participação ativa no sentido da decisão (votou contra, ainda que não tenha produzido declaração de voto), será de concluir que, dos factos evidenciados, decorre que se trata de conduta meramente negligente¹⁶³, motivo pelo qual se configura a relevação da correspondente responsabilidade financeira (cf. parágrafo 183).

¹⁶³ Conforme jurisprudência deste Tribunal «*No domínio da responsabilidade sancionatória (única que está em causa nos autos), é expressa a referência remissiva da LOPTC, no que respeita à culpa, quer dolosa, quer negligente, para os artigos 14.º e 15.º do Código Penal (artigos 67.º n.º 4 da LOPTC). Ou seja, age com dolo quem, representando um facto que preenche um tipo de infração financeira, atua com intenção de a realizar; (ii) quem representa a realização de um facto que preenche um tipo de infração como consequência necessária da sua conduta; e (iii) quando a realização de um facto que preenche um tipo de infração for representada como consequência possível da conduta há ainda dolo, se o agente atuar*

7.3. PRONÚNCIA DO MCP E DOS SEUS RESPONSÁVEIS

7.3.1. CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL E PESSOAIS

251. O MCP apresentou contraditório institucional, ao qual aderem na íntegra e sem reservas, a título de contraditório pessoal, todos os membros do órgão executivo, sendo a sua pronúncia sustentada nos argumentos que se apresentam a seguir.
252. Como ponto prévio, é referenciada surpresa relativamente à posição transmitida no Relato, na medida em que existia, e existe, a convicção de que a atividade desenvolvida pela APZ e o seu relacionamento com os Municípios se apresentava como regular e conforme aos princípios de boa gestão e ao quadro legal vigente.
253. É alegado que as decisões tomadas pretendiam “*fazer face a necessidades prementes – e urgentes – de natureza coletiva cuja satisfação cabia aos Municípios*” e que, perante uma insuficiência de meios técnicos e humanos, “*não lhes restou alternativa senão encontrar mecanismos que permitissem alcançar tal desiderato coletivo e de manifesto interesse público, recorrendo para o efeito à contratação de prestação de serviços.*”
254. Ainda que reconhecendo os factos relatados, dizem não acompanhar as considerações conclusivas e de direito plasmadas no Relato, “*concretamente no que concerne à verificação dos pressupostos em que assenta a responsabilidade financeira nos dois temas em que é envolvido o Município de Castanheira de Pera, a saber, (1.) a alegada responsabilidade financeira emergente das prestações pecuniárias efetuadas pelos Municípios à APZ no contexto dos protocolos e dos contratos-programa e (2.) a alegada responsabilidade financeira emergente da não sujeição dos contratos celebrados entre os Municípios e a APZ à disciplina do Código dos Contratos Públicos.*”
255. Quanto àquelas questões, remetem a sua pronúncia para o parecer jurídico subscrito pelos Prof. Doutores J e K, emitido a pedido dos Municípios visados, do qual sublinham que (i) “*os pagamentos efetuados pelos Municípios visados à APZ eram, efetivamente, de facto e de direito, contraprestações de prestações de serviços de disponibilização de meios técnicos e humanos para a concretização das ações previstas nos contratos-programa em apreço – indevidamente intitulados, é certo, como salientado no Parecer – para a satisfação de necessidades coletivas (...), necessidades prementes de interesse geral cuja satisfação se integra no quadro de atribuições dos Municípios e para os quais estes não possuíam, de facto, os necessários meios técnicos e humanos – tão pouco a possibilidade legal de proceder ao estabelecimento de vínculos laborais, por força das conhecidas limitações impostas pelas sucessivas Leis do Orçamento de Estado no período em apreço.*”; e que (ii) os então denominados protocolos e contratos-programa configuram “*contratos de cooperação vertical no interior do setor público – contratação in house – não se encontravam sujeitos à disciplina do Código dos Contratos Públicos, por força da verificação dos requisitos cumulativos previstos no artigo 5.º-A do CCP.*”

conformando-se com aquela realização. Por sua vez, age com negligência quem, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz: (i) representar como possível a realização de um facto que preenche um tipo de infração mas atua sem se conformar com essa realização; ou (ii) não chega sequer a representar a possibilidade de realização do facto. »

256. Concluem pela não verificação dos pressupostos geradores de responsabilidade financeira, nomeadamente ao nível da gravidade das infrações e do grau de culpa inerente, e defendem que a eventual verificação de irregularidades formais dos atos em apreço à luz das normas do direito administrativo não determina, de *per si*, a verificação de responsabilidade financeira.

7.3.1.1. ANÁLISE ÀS ALEGAÇÕES

257. Considerando a remissão para o parecer jurídico subscrito pelos Prof. Doutores J e K, a análise aos argumentos apresentados será feita, por questões de ordem prática, mais à frente aquando da apreciação global.

7.4. PRONÚNCIA DO MPS E DOS SEUS RESPONSÁVEIS

7.4.1. CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL E PESSOAIS

258. No contraditório institucional apresentado pelo MPS, que foi igualmente subscrito, a título de contraditório pessoal, por todos os membros do órgão executivo, a sua pronúncia inicia-se com a alegação que sempre atuaram convictos da perfeita legalidade da sua conduta e que estavam a salvaguardar os interesses da população, “*até por terem baseado a sua atuação não só em pareceres jurídicos mas também em informações fornecidas pela própria CCDRC e pela secretaria de estado que tutela as autarquias locais*”.

259. Justificam a conduta adotada pelo MPS na “*circunstância de ter perdido um conjunto de trabalhadores que eram essenciais à prossecução das atribuições municipais — as quais, por força do princípio da continuidade não poderiam deixar de ser asseguradas à população - e não os poder ter substituído por força das contingências orçamentais, tendo recorrido a trabalhadores formalmente contratados pela Pinhais do Zêzere mas materialmente sujeitos à subordinação jurídica do Município, razão pela qual não poderiam depois deixar de ver a sua situação profissional regularizada no âmbito do PREVPAP*”. E salientam, ainda, que tal prática “*permitiu uma poupança ao erário público de cerca de 60.000€, poupança essa que não se teria verificado se desde o início os trabalhadores regularizados no âmbito do PREVPAP tivessem sido logo contratados para os mapas de pessoal do Município*”.

260. Quanto ao demais, remetem para o parecer subscrito pelos Prof. Doutores J e K.

7.4.1.1. ANÁLISE ÀS ALEGAÇÕES

261. Para efeitos de uma análise sumária aos argumentos apresentados, apenas haverá a notar que os mencionados pareceres jurídicos, informações dos serviços municipais e outras fornecidas por entidades externas foram solicitados e nunca foram remetidas a este Tribunal.

262. Mais se dirá que os argumentos aduzidos em matéria de recursos humanos vêm confirmar a posição apresentada no Relato de que o recurso à APZ para a disponibilização de trabalhadores aos Municípios foi uma forma de contornar o cumprimento do regime legal aplicável em matéria de recrutamento.

263. E convém não esquecer que a poupança que se alega ter conseguido por recurso a tal dissimulação foi obtida em violação da legislação orçamental e laboral a que os Municípios se encontravam sujeitos, pelo que não houve salvaguarda do interesse público.

264. No demais remetido para o parecer subscrito pelos Prof. Doutores J e K, por motivos de sistematização, será analisado mais à frente.

7.5. PRONÚNCIA DO MFV E DOS SEUS RESPONSÁVEIS

7.5.1. CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL E PESSOAIS - JORGE MANUEL FERNANDES ABREU, MANUEL CONCEIÇÃO PAIVA, MARTA INÊS DINIS BRÁS C. FERNANDES, CARLOS ALBERTO DAVID SANTOS LOPES, JOSÉ ADELINO DA SILVA SARDINHA, ISABEL MARIA MARQUES DO REGO, MARIA JOSÉ HENRIQUES NAPOLEÃO, RUI MANUEL ALMEIDA E SILVA, LUÍS FILIPE ANTUNES DA SILVA, RUI JORGE MENDES REIS DOS SANTOS ALVES E JOSÉ MANUEL FIDALGO D' ABREU AVELAR

265. O contraditório institucional apresentado pelo MFV teve a adesão, na íntegra e sem reservas, a título de contraditório pessoal, de alguns dos membros do órgão executivo, designadamente **Jorge Manuel Fernandes Abreu (PCM), Manuel Conceição Paiva, Marta Inês Dinis Brás C. Fernandes, Carlos Alberto David Santos Lopes, José Adelino da Silva Sardinha, Isabel Maria Marques do Rego e Maria José Henriques Napoleão** (todos Vereadores), sendo sustentado nos argumentos que se apresentam a seguir.

266. É invocada a nulidade do Relato por o mesmo apresentar contradições nos seus termos na medida em que *“ora faz alusão a um alegado subsídio à exploração, ora a uma prestação de serviços, ora a um recrutamento ...*

Do mesmo modo, ora diz que o Município tem influência dominante sobre a Associação, para sustentar a sujeição a visto prévio... ora diz que assim não é e que a Associação é privada...

Ou seja, o digno Tribunal chama à colação todos os possíveis enquadramentos jurídicos que (...) são manifestamente incompatíveis e estão numa clara relação de prejudicialidade entre si (...).”

267. E é também invocada a nulidade do Relato por o mesmo, alegadamente, não especificar em que medida os eventuais agentes são responsáveis pelas infrações enunciadas.

268. Por outro lado, é invocada a não punibilidade e não imputação das infrações enunciadas no Relato aos auditados ou a relevação da responsabilidade financeira, nos termos do disposto no n.º 9.º do art. 65.º da LOPTC, atendendo, ao tipo de ilicitude em causa e ao grau de culpa dos agentes.

269. Para tanto é defendido que a alegada violação de normas legais, a suceder, foi por omissão, já que os responsáveis indiciados não celebraram o Protocolo que deu causa direta às supostas ilegalidades. Nas suas palavras, *“o mencionado Protocolo remonta a 2010, tendo o auditado se limitado a cumprir com o contratualizado por anteriores executivos(...). Deste modo - isto é, não tendo o auditado provocado esta alegada ilegalidade - na sua esfera volitiva apenas caberia a possibilidade de declarar a nulidade ou a anulação do dito Protocolo, fazendo cessar os seus efeitos. O que é o mesmo que dizer, portanto, que a eventual infracção cometida pelo auditado, consubstanciada na “não” cessação dos efeitos do Protocolo em causa, se reconduz, num limite, a*

uma omissão. (...) Ora, no caso em apreço, pese embora exista um dever geral de actuar de acordo com a legalidade, não se poderá, no entanto, asseverar que recai, concreta e especificamente, sobre o auditado e a título pessoal um dever de verificar a legalidade de todos os contratos existentes e, bem assim, de declarar a ilegalidade dos mesmos. Dever jurídico este que, inexistindo in casu (e que, aliás, o Tribunal não identifica) determina a não punibilidade da infracção, por não preenchimento do tipo sancionatório(...).”

270. Da perspetiva do mérito das infracções, é alegado, relativamente ao Protocolo celebrado entre o MFV e a APZ, que o mesmo resulta da necessidade de fazer face “à *panóplia de tarefas*” que estão cometidas aos Municípios, “*em especial, às limitações legais para a contratação de pessoal e para a realização de despesa*”. Acrescenta que “*de modo a tudo assegurar, muitos Municípios, como é o caso do aqui auditado, contratavam com terceiros a assunção de determinadas tarefas. E aqui, uma de duas: ou iam ao mercado - pagar serviços a peso de ouro - ou recorriam a entidades nele não integradas.(...) Portanto, e naturalmente na nossa perspetiva, o que aqui temos é uma relação contratual de colaboração stricto sensu, cujo objecto imediato é a prestação de auxílio para o desenvolvimento de tarefas legalmente cometidas a uma das partes ou o exercício coordenado de competências próprias e separadas de cada uma das entidades contratantes*”¹⁶⁴.
271. Quanto à alegada ilegalidade das verbas transferidas ao abrigo dos Contratos/Protocolos, é sustentado que as transferências realizadas pelo MFV não consubstanciam qualquer subsídio à exploração, mas sim a contraprestação do Protocolo celebrado, evidenciando-se “*uma clara bilateralidade prestacional, correspondendo os pagamentos efectuados pelo Município à remuneração dos serviços prestados pela Associação*”.
272. É invocado o argumento de que se trata de contratação *in house*, excluída do âmbito de aplicação do CCP, pois as relações contratuais em causa reúnem os requisitos a que alude o art. 5.º- A do CCP, já que a Associação tem a sua personalidade jurídica neutralizada ou diluída, constituindo um claro prolongamento dos Municípios. É referido a este propósito, em suma, que se verifica a existência de controlo análogo entre entidade, a essencialidade pública da atividade e a inexistente participação de capital privado¹⁶⁵.

¹⁶⁴ É, assim, defendido que o Protocolo em questão é um contrato interadministrativo, por via do qual as partes se auxiliam para o exercício coordenado das suas atribuições, uma cooperação que pode envolver pessoas coletivas de direito privado que procedam ao exercício da função administrativa, e que para a sua concretização dispensa o apelo ao mercado para a seleção de um cocontratante, através de um processo concorrencial.

¹⁶⁵ Para melhor compreensão, transcrevem-se alguns dos argumentos aduzidos a este propósito:

“(…) o Município de Figueiró dos Vinhos, conjuntamente com os demais Municípios associados, exerce efectivamente um controlo análogo ao que exerce nos seus próprios serviços.

“(…) a direcção da Associação é composta pelos Presidentes dos Municípios, sendo estes que executam a actividade da Associação, dirigem os serviços, administram os bens, contratam o pessoal, fixam as respectivas condições de trabalho e praticam todos os actos convenientes para a prossecução dos fins da associação - cfr. Estatutos da Associação.

Ou seja, além de haver uma participação efectiva e esmagadora de capital público, os Municípios desempenham também um papel relevante na gestão da entidade instrumental, ou como nos refere o TJUE, *Plays a role in its managing bodies* - cfr. Acórdão Econord Spa do TJUE, proferido no âmbito do processo C-182/11.

“(…) Digamos, assim, que há como que uma neutralização ou diluição da personalidade jurídica própria da Associação, que apenas subsiste em termos puramente nominais - falamos em apenas «uma única e mesma pessoa», havendo controlo de gestão, controlo de financiamento e atribuição de competências, tal como se de um órgão dos entes públicos auditados se tratasse (...).

“(…) a Associação constitui, no seu objecto, um claro prolongamento dos Municípios, visando nas diversas tarefas desempenhadas a persecução de fins públicos.

273. Em matéria de recrutamento de pessoal é defendido que, com a outorga do protocolo em questão, o MFV não visou contornar as disposições legais *“porquanto o Protocolo visa a cooperação da Associação Pinhais do Zêzere na concretização das atribuições do Município e não o recrutamento de pessoal (...)”*.
Por outras palavras, era a Associação que prestava serviços ao Município - mobilizando, naturalmente, os seus meios técnicos e humanos para o efeito - e não, claro está, os trabalhadores que com esta detinham um vínculo de direito privado e que se limitavam a executar as tarefas visadas pelo Protocolo.
Ou diremos ainda, que os trabalhadores prestavam trabalho ao abrigo dos vínculos jurídicos que detinham com a Associação, sendo esta última que, por sua vez, prestava diversos serviços ao Município, como vimos. Justamente por esta razão, o Município de Figueiró dos Vinhos não regularizou os trabalhadores em questão ao abrigo do PREVPAP (...).”
274. Por fim, é feita remissão para o parecer jurídico subscrito pelos Prof. Doutores J e K e é reiterado o pedido de relevação da responsabilidade financeira, nos termos do n.º 9 do art. 65.º da LOPTC, alegando que, no limite, se trata de conduta meramente negligente, advinda da eventual violação do dever de cuidado ou de garante, por isso de culpa diminuta, e que nunca houve censura pelo Tribunal de Contas ou qualquer outro órgão de controlo interno. Arrola, ainda, prova testemunhal¹⁶⁶.
275. Além dos responsáveis já acima mencionados, apresentou também contraditório pessoal **Rui Manuel Almeida e Silva** (vereador no mandato de 2015-2017, da oposição e sem pelouros atribuídos) nos termos do qual confessa a situação de carência de recursos humanos do MFV e o recurso à APZ para o recrutamento de trabalhadores, com poupança para o Município por fazê-lo por intermédio da APZ. Disse, ainda, ter agido de boa-fé, sem retirar qualquer proveito próprio e convicto do cumprimento da legalidade e moral.
276. O vereador **Luís Filipe Antunes da Silva**, enquanto vereador da oposição e sem pelouros atribuídos, que exerceu funções em parte do mandato de 2017-2021, também remeteu contraditório pessoal, indicando que na primeira reunião do executivo em que foi chamado a decidir sobre as transferências para a APZ absteve-se da votação e levantou uma série de questões sobre a matéria. Disse que, ao longo do tempo, foi insistindo na obtenção de respostas, mas que as mesmas não lhe foram dadas, pelo que declinou qualquer responsabilidade por eventuais ilegalidades que estivessem a ser cometidas.
277. Invocou, ainda, que sempre defendeu que o Protocolo celebrado entre o MFV e a APZ em 2010 apenas previa a sua vigência durante um ano e como tal os pagamentos posteriores não teriam sustentação legal, motivo pelo qual votou contra e apresentou a respetiva declaração de voto.
278. O vereador **Rui Jorge Mendes Reis dos Santos Alves**, vereador da oposição que exerceu funções apenas em regime de substituição, veio igualmente apresentar contraditório pessoal, alegando que

(...) pese embora a Associação tenha associados privados, estes mesmos não têm qualquer participação de capital na mesma (...) nenhum privado aufere quaisquer proventos, directos ou indirectos, da actividade desenvolvida pela Associação, facto este que decorre, também, do seu escopo social e não lucrativo”.

¹⁶⁶ Indica como testemunhas: H e G.

a sua participação foi esporádica e seguindo o sentido de voto dos demais, confiando no restante executivo e nos técnicos dos serviços municipais, não tendo conhecimentos suficientes para avaliar as questões de legalidade. Motivos pelos quais pede a relevação da responsabilidade, e ainda por ter agido de boa-fé e em total desconhecimento da prática de qualquer ilícito.

279. Identicamente, o vereador na oposição, **José Manuel Fidalgo D' Abreu Avelar**, que exerceu funções nos mandatos de 2015-2017 e 2017-2021 (neste último apenas em regime de substituição), apresentou contraditório pessoal, alegando não ter consciência nem conhecimento da prática de qualquer ilícito, tendo sempre agido de boa-fé.
280. Afirmou que quando era chamado a ratificar, em reuniões do executivo, as transferências para a APZ acreditava que tudo era legal, pois não tem formação jurídica nem técnica para avaliar a legalidade e confiava nas propostas apresentadas. Ressalvou que, ainda assim, a cada votação, frisava (e fazia menção em ata) o pressuposto de que o fazia na convicção da legalidade e da obediência a critérios de rigor e boa gestão. Acrescentou que as propostas eram elaboradas pelos serviços da autarquia, que nunca alertaram para qualquer irregularidade, nem o próprio ROC, motivo pelo qual nunca havia suspeitado de ilegalidades.
281. Mencionou, também, que, apenas no seu segundo mandato, começaram a ser levantadas questões pelo Sr. Vereador Luis Filipe Silva, o que o levou a votar contra na reunião do executivo em que o substituiu, em 28/03/2018.
282. Termina a sua pronúncia peticionando a relevação da responsabilidade financeira pois sempre agiu de boa-fé e na profunda convicção da legalidade dos atos, acrescentando que não tem condições económicas para o pagamento de multas.

7.5.1.1. ANÁLISE ÀS ALEGAÇÕES

283. No que respeita à análise sumária aos argumentos apresentados em sede de contraditório institucional e pessoais, remete-se para o que já foi dito em relação aos demais contraditórios apresentados, havendo uma vez mais de salientar que as propostas e informações técnicas dos serviços da autarquia e mencionados ao longo das alegações, apesar de terem sido solicitadas, não foram remetidas e juntas ao processo, motivo pelo qual não foi possível provar a sua existência nem se, de facto, serviram de fundamento e precederam a aprovação dos assuntos em causa.
284. Quanto à peticionada relevação da responsabilidade, não poderá colher o argumento de que se trata de eventual conduta meramente negligente, por omissão uma vez que o executivo camarário não praticou o ato de aprovação do Protocolo mas apenas não operou a cessação dos efeitos do mesmo. É que, tal como é reconhecido em sede de contraditório, o dito Protocolo foi celebrado em 2010 apenas com a duração de um ano, tendo perdurado nos anos seguintes, objeto de sucessivas renovações anuais, por vontade das partes. Portanto, sempre se dirá que não atuaram com a diligência exigível a qualquer titular de um órgão executivo das autarquias locais, pois perante a deteção de determinada desconformidade o seu dever seria corrigi-la.

285. Não poderá deixar de se notar que os argumentos trazidos relativos ao domínio exercido pelos Municípios na APZ mostram uma perspetiva diferente da defendida pelas demais entidades envolvidas no presente processo. É, neste contraditório, amplamente reconhecida a *“neutralização ou diluição da personalidade jurídica própria da Associação, que apenas subsiste em termos puramente nominais - falamos em apenas «uma única e mesma pessoa», havendo controlo de gestão, controlo de financiamento e atribuição de competências, tal como se de um órgão dos entes públicos auditados se tratasse”*, o que parece conflitar com a natureza da APZ de associação de natureza privada e vem reforçar a posição defendida no Relato.
286. E também o seu entendimento sobre a possibilidade de integração dos meios humanos disponibilizados pela APZ no Município, ao abrigo do PREVPAP, é divergente da apresentada pelos demais Municípios visados. O MFV reconhece a este propósito a inexistência de vínculo jurídico daqueles trabalhadores com o Município e por isso reconhece não estar verificado o requisito de aplicação do PREVPAP, razão pela qual não recorreram a essa forma de recrutamento excecional.
287. É, ainda, de referir que o fundamento trazido de que o Protocolo em causa se qualifica como um contrato interadministrativo, por isso não sujeito à concorrência, é incompreensível na medida em que a APZ não é, formalmente, uma entidade contraente pública que esteja fora do mercado concorrencial, ainda que não tenha escopo lucrativo. Além de que também não se verificam os requisitos cumulativos do n.º 5 do art. 5.ºA do CCP, pois não existe nem a conexão entre as tarefas públicas prosseguidas, nem se vislumbra como tal cooperação seria regida exclusivamente por considerações de interesse público uma vez que assenta na desconsideração das normas de direito público relativas ao recrutamento de pessoal.
288. Quanto aos argumentos aduzidos pelo responsável **Rui Jorge Mendes Reis dos Santos Alves**, e face aos factos evidenciados, será de ponderar a relevação da responsabilidade financeira, pois partindo das especificidades das funções por ele desempenhadas, por se tratar de vereador que não exercia qualquer pelouro e que apenas teve uma participação esporádica, apenas é possível configurar a sua conduta como negligente.

7.6. PARECER JURÍDICO SUBSCRITO PELOS PROF. DOUTORES J E K

289. O parecer apresentado assume não pretender proceder a *“uma apreciação especificada ou individualizada das infrações concretamente imputadas no Relatório”*, mas em *“uma sua consideração numa perspetiva global ou sistémica”* pois *“estão em causa infrações que, no essencial, se encontram ligadas por um nexo de derivação sequencial”*.
290. Defende (1) a não imputação de qualquer infração ou responsabilidade financeira associada à indevida e ilegítima atribuição, por parte dos Municípios, de subsídios à exploração destinados a financiar as atividades da APZ, que, neste caso, se devem ter, pura e simplesmente, como totalmente inexistentes; (2) a não verificação dos pressupostos de facto ou de direito que poderiam desencadear a eventual responsabilidade financeira dos Municípios no que respeita às transferências ou financiamentos pelos mesmos atribuídos à APZ, por se encontrarem reunidas as condições previstas no n.º 1 do artigo 5.º-A do CCP para a exclusão dos contratos ou protocolos celebrados entre os Municípios e a APZ do âmbito de aplicação da parte II do CCP, relativa às regras de formação

de contratos públicos; (3) a inexistência de irregularidades relacionadas com os meios humanos disponibilizados pela APZ aos Municípios e consequente admissão de pessoal, não justificando a imputação de responsabilidade financeira dos Municípios implicados, uma vez que estavam preenchidos todos os pressupostos de que o PREVPAP fazia depender a respetiva aplicação pelos Municípios em causa e que tais trabalhadores foram contratados na sequência do procedimento concursal *ad hoc* legalmente estabelecido para o efeito. Tais conclusões vêm sustentadas, em suma, nos seguintes argumentos que se seguem.

291. Quanto à natureza jurídica das relações contratuais estabelecidas entre a APZ e os Municípios, o parecer qualifica os contratos celebrados como contratos de prestação de serviços. Alega, para o efeito que *“os mesmos se destinavam, de facto, a assegurar o desenvolvimento de atribuições originárias dos Municípios, nas mais variadas áreas e sob várias formas, em linha com o objeto social da APZ de promoção do desenvolvimento local e regional, designadamente do desenvolvimento socioeconómico e cultural da região. No fundo, com estes contratos procurava-se, também, fazer face à inexistência ou indisponibilidade de meios humanos e técnicos próprios dos Municípios para levar a cabo essas tarefas, meios estes que a APZ se obrigava, precisamente, a disponibilizar no âmbito dos contratos celebrados, por via da respetiva afetação às atividades a desenvolver, nisto se materializando, afinal, a prestação de serviços confiada à APZ, que incluía, no contexto da execução dos programas ou ações solicitados pelos Municípios, a afetação dos meios técnicos e humanos necessários para o efeito.*

(...) Do que antecede é possível afirmar que a lógica subjacente aos pagamentos efetuados ou ao apoio financeiro concedido pelos Municípios era a da efetiva remuneração da APZ pelos serviços prestados ao abrigo dos contratos ou protocolos celebrados, designadamente através da prestação de serviços de disponibilização dos meios humanos para a concretização das ações previstas, e não a atribuição de subsídios à exploração.”

292. É sustentada a não sujeição dos contratos celebrados entre a APZ e os Municípios às regras da contratação pública, pelo facto de se tratar de contratos de cooperação vertical no interior do setor público —contratos *in house*—, atento o disposto no art.5.º-A do CCP.

293. No que reporta à possibilidade de aplicação do PREVPAP para integração de trabalhadores sem vínculo jurídico adequado aos Municípios, o parecer começa por destacar o contexto de combate à precariedade que justificou a aprovação daquele regime extraordinário, bem como as restrições orçamentais e as restrições à constituição de novos vínculos de emprego público que originaram o surgimento de vínculos inadequados.

294. Prossegue concordando com o exposto no Relato, nomeadamente quanto *“à natureza permanente das funções desempenhadas, com horários de trabalho e subordinação jurídica aos Municípios, sem que com estes tenham vínculo de emprego público”*, e argumentando que *“perante estes factos, era inquestionável que, na relação de facto estabelecida entre os trabalhadores e os Municípios, estavam presentes todos os indícios internos de laboralidade a que se refere o artigo 12.º do Código do Trabalho e que caracterizam uma relação de trabalho subordinado, como o desenvolvimento da atividade profissional nas instalações ou em local a designar pelos Municípios; com recurso a equipamentos ou instrumentos de trabalho disponibilizados pelos Municípios; mediante uma*

remuneração assumida pelos Municípios como contrapartida dessa atividade; com sujeição à autoridade e direção dos Municípios e no exercício de funções correspondentes a necessidades permanentes dos serviços, em observância dos interesses públicos prosseguidos por aquelas entidades.”

295. É defendida a similitude deste caso com os casos de outsourcing, enunciados como exemplo de vínculos suscetíveis de regularização através do PREVPAP, e que a “*materialidade deverá prevalecer ainda que o vínculo jurídico existente pudesse não ter sido formal ou diretamente estabelecido com o Município, mas, na prática, essa fosse a realidade*”, ultrapassando assim a “*dificuldade aparente que poderia constituir a intermediação de uma terceira entidade com a qual os trabalhadores teriam celebrado contrato, no caso a APZ, admitindo-se também neste caso a aplicação da teoria da desconsideração da personalidade jurídica, em linha com a prevalência legal da materialidade inerente às relações laborais em análise.*”

7.7. APRECIÇÃO GLOBAL

296. Quanto à análise global dos contraditórios apresentados por todos os visados é de referir, antes de mais, que das respostas obtidas, verifica-se que, na generalidade, não foram contrariados os factos descritos no Relato de Auditoria de Apuramento de Responsabilidade Financeira, contudo trazem à colação algumas circunstâncias passíveis de serem atendidas em sede de apreciação da culpa respetiva.

297. São genericamente tecidas críticas ao Relato com o argumento de que o mesmo revela contradições, críticas que não se compreendem, a não ser pela abrangência e complexidade das matérias abordadas.

298. Mais se refere que no Relato é feita uma análise completa de todas as possíveis qualificações das relações estabelecidas entre as entidades visadas e da classificação das transferências dos Municípios para a APZ, já que a categorização dada pelas entidades visadas aos instrumentos jurídicos utilizados não coincide com a materialidade subjacente. Ou seja, o objeto previsto no clausulado dos protocolos/contratos não é coincidente com a verdadeira execução dos mesmos.

299. Ora, conforme resulta dos vários elementos recolhidos, os Municípios financiavam, por aqueles instrumentos, as despesas de funcionamento da APZ (onde se incluem os vencimentos do pessoal e outras despesas de carácter geral), sendo, na realidade, a APZ um veículo ao dispor dos Municípios para colmatar as necessidades de pessoal.

300. O que está aqui em causa são as relações jurídicas constituídas entre os Municípios visados, enquanto entidades participantes, e a APZ, enquanto entidade de direito privado participada, consubstanciadas em Protocolos/Contratos no âmbito dos quais esta se obriga a prestar apoio aos municípios na execução das suas finalidades específicas e que preveem transferências anuais para assegurar a sua atividade corrente.

301. Ora, estando em causa as relações financeiras entre municípios participantes e uma entidade participada para os fins previstos no parágrafo precedente, só está na disponibilidade das partes a

contratualização de Protocolos/Contratos que prevejam pagamentos nas modalidades expressamente previstas na lei, isto é, no artigo 47.º do RJAELPL.

302. Reconhecida, pois, a natureza das funções exercidas nos Municípios (de caráter permanente) e o seu modo de desempenho (sem autonomia) é de concluir que tais características dos serviços prestados pela APZ não se compaginam com as características inerentes às prestações de serviços, pelo que a justificação apresentada no sentido de que se trata de contratos públicos de prestação de serviços (contratos “*in house*”) também não valida o expediente utilizado.
303. Assim, não se trata de enquadrar os Protocolos/Contratos no RJAELPL (enquanto contratos programa para a atribuição de subsídios à exploração) ou no CCP (enquanto prestações de serviços) mas de analisar se os pressupostos legais para o financiamento da APZ se encontravam preenchidos, já que estão em causa dinheiros públicos que têm de ser geridos e despendidos com observância de todos os requisitos e exigências legais.
304. Com a publicação do RJAELPL foram reguladas, designadamente, as condições da atribuição pelos municípios de subsídios a entidades em que participem, nomeadamente, associações de direito privado¹⁶⁷. Com efeito, o objetivo do legislador foi proceder a uma reforma estruturante do setor empresarial local e das participações locais, não podendo os Municípios eximir-se ao regime jurídico aí definido.
305. Relativamente aos argumentos apresentados a este propósito em contraditório, esses sim surgem confusos e antinómicos, tendo as entidades visadas manifestado diferentes visões no que respeita à forma como é estabelecida relação com a APZ, e também argumentos antagónicos quando pretendem explicitar a relação de dominialidade (in)existente¹⁶⁸.
306. É que, sem ignorar que conceitos de “*influência dominante*” e “*controlo de gestão*” a que se refere o Relato se assumem no contexto específico de um regime jurídico próprio, o RJAELPL, distintos do conceito de “*influência decisiva*” que releva para efeitos de aplicação da exceção *in house* no âmbito do CCP, é de reconhecer que os fatores de consideração subjacentes ao preenchimento daqueles conceitos se aproximam, não se mostrando contraditórios entre si. Aliás, é esta também a posição vertida no parecer jurídico subscrito pelos Prof. Doutores J e K.

¹⁶⁷ Quanto a esta matéria, veja a jurisprudência do TdC que resulta do Acórdão n.º 6/2016-1ªS/SS-17 de maio, onde se refere: “(...) o RJAEL, tendo pretendido abranger o quadro completo de possibilidades de participação dos municípios em terceiras entidades, designadamente de natureza privada ou cooperativa, pretendeu também (sem prejuízo do regime geral que lhes seja aplicável) aplicar a essa participação um conjunto de regras financeiras comuns, que, embora algumas delas tenham sido idealizadas para aplicação a sociedades comerciais, devem ser aplicadas a outras entidades com as devidas adaptações (...)”.

¹⁶⁸ Veja-se os fatores apresentados em sede de contraditório a propósito da aplicação do RJAELPL e da potencial existência da “*influência dominante*” prevista nesse regime jurídico, bem como a potencial existência de “*controlo análogo*” para efeitos de exclusão do CCP: por um lado é dito que a APZ não dirige a sua atuação exclusivamente para os Municípios aderentes, nem os Municípios exercem ou alguma vez exerceram influência dominante sobre a APZ; mas, por outro, assume-se “*influência decisiva dos Municípios sobre os objetivos estratégicos e as decisões relevantes da APZ para efeitos da respetiva exclusão aos procedimentos públicos adjudicatórios previstos na parte II do CCP, que decorre do facto de deterem o controlo de gestão da APZ, por meio da sua participação qualificada no respetivo órgão de Direção*”. Diz-se, ainda, por um lado, que a APZ, enquanto associação de direito privado, não se encontra submetida à jurisdição do Tribunal de Contas, mas, por outro lado, que a atividade que a APZ desenvolve para os Municípios supera 80% do total da sua atividade e que não existe participação direta de privados na associação, não tendo estes “*qualquer tipo de participação relevante na determinação dos destinos ou dos termos de desenvolvimento da atividade essencial da APZ*”.

307. Também não poderá deixar de se notar que alguns dos argumentos trazidos, relativos ao domínio exercido pelos Municípios na APZ, reconhecem a “*neutralização ou diluição da personalidade jurídica própria da Associação, que apenas subsiste em termos puramente nominais - falamos em apenas «uma única e mesma pessoa», havendo controlo de gestão, controlo de financiamento e atribuição de competências, tal como se de um órgão dos entes públicos auditados se tratasse*”, o que parece conflitar com a natureza da APZ de associação de natureza privada e vem reforçar a posição defendida no Relato de que a participação de privados na APZ poderia revelar-se meramente fictícia, significando apenas a tentativa de ‘adulteração’ da natureza jurídica da entidade, por forma a que a associação não tivesse natureza exclusivamente pública.¹⁶⁹
308. Mais se dirá que, independentemente da perspetiva que se aborde quanto ao tipo e natureza jurídica dos contratos celebrados, isto é, quanto à respetiva qualificação, todas as entidades visadas concordam e reconhecem que os mesmos constituíam um expediente para a obtenção de recursos humanos por parte dos Municípios, como forma de contornar as restrições legais à constituição de novos vínculos de emprego público nas autarquias locais e as restrições orçamentais em matéria de despesas com pessoal. Uma prática ilegal, por violação daquele quadro legal, que gera a assunção de encargos não permitidos por lei.
309. No que respeita à regularização pelos MPG e MPS de situações de pessoas que para eles trabalhavam por intermédio da APZ e, como tal, sem vínculo jurídico aos municípios, os argumentos apresentados em contraditório (em especial no parecer jurídico subscrito pelos Prof. Doutores J e K) - da “*prevalência da materialidade inerente às relações laborais em análise*” ou da “*desconsideração da personalidade jurídica da APZ*” enquanto entidade intermediária - não podem prevalecer sob pena de desvirtuar o escopo subjacente ao regime jurídico instituído pelo PREVPAP. E também não poderá relevar a equiparação a situações de outsourcing, suscetíveis de regularização através do PREVPAP, pois nem a APZ é especializada e licenciada na contratação de trabalho temporário, nem sequer esse é o seu objeto social.
310. O MFV reconhece, a este propósito, a inexistência de vínculo jurídico daqueles trabalhadores com o Município e, por isso, reconhece não estar verificado o requisito de aplicação do PREVPAP, razão pela qual não recorreram a essa forma de recrutamento excecional.
311. Assim, os argumentos apresentados nada acrescentam ou alteram o vertido no Relato, mantendo-se a posição ali plasmada de que os trabalhadores em causa não reuniam os requisitos para integrar os mapas de pessoal das autarquias envolvidas pois os requisitos de aplicação do Programa de Regularização Extraordinária dos Vínculos Precários (PREVPAP) foram desrespeitados, em especial a necessária existência de vínculo formal com essas entidades.
312. No demais, no que respeita aos visados sobre quem recai a responsabilidade pela prática das irregularidades enunciadas, mantém-se também a posição defendida no Relato, com a ressalva das

¹⁶⁹ Sobre esta questão é de ressaltar que, atualmente, por força da fixação, pela Assembleia Geral da APZ, em 09/11/2020, dos valores a cobrar a título de joia e quota anual, a situação estaria regularizada. Não obstante, perante os valores fixados, a participação de privados continua a revelar-se meramente simbólica.

situações que foram apontadas ao longo do presente Relatório¹⁷⁰ como suscetíveis de ser relevada a responsabilidade ao abrigo do mecanismo previsto no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC¹⁷¹.

313. No que concerne à solicitação de relevação da responsabilidade sancionatória pelos demais responsáveis, alegando que se trata de condutas meramente negligentes - advindas da eventual violação do dever de cuidado ou de garante, do facto de atuarem e tomarem decisões com base na confiança que depositaram nas indicações técnicas dos serviços municipais e/ou sem consciência da irregularidade à luz da legislação vigente, por isso de culpa diminuta¹⁷²-, cumpre notar que os cargos que aqueles responsáveis desempenham/desempenharam tinham inerentes deveres de diligência e de zelo, por forma a assegurar a legal e adequada tomada de decisão relativa à utilização de dinheiros públicos, pelo que os argumentos invocados não devem servir de fundamento a uma eventual exclusão da ilicitude da sua conduta.
314. Na qualidade de eleitos locais podiam e deviam adotar um comportamento conforme à legalidade vigente, na salvaguarda e defesa dos interesses públicos da respetiva autarquia, pois sobre eles impendiam o dever de boa gestão e de fiscalização da atividade administrativa da entidade sobre a qual eram responsáveis¹⁷³. Tais deveres não poderiam deixar de ser cumpridos com estrita observância de todo o acervo normativo a que os responsáveis se encontravam vinculados por força do exercício de funções públicas, sendo esta a única forma de garantir a prossecução do interesse público.
315. De notar que, contrariamente ao alegado por alguns, os atos praticados não são meras operações materiais uma vez que prepararam a tomada de decisão, o que implica, sempre, a verificação da legalidade e regularidade da autorização e do pagamento da despesa.
316. Igualmente, não merecem provimento as alegações dos visados que justificam as votações nas deliberações em apreço, por um lado, com o desconhecimento das matérias e, por outro, com a convicção de que as propostas sujeitas a aprovação pela câmara municipal tivessem suporte legal, não vislumbrando sequer a possibilidade de que assim não fosse. Ora, o RJAL é claro sobre esta matéria: só o voto de vencido, registado na ata da reunião em que foi tomada a deliberação, com as

¹⁷⁰ António da Silva Pena (MPG) e Rui Jorge Mendes Reis dos Santos Alves (MFV).

¹⁷¹ Constitui uma competência de exercício não vinculativo ou facultativo pelas 1.ª e 2.ª Secções do Tribunal de Contas (como resulta do emprego do termo “podem”), ainda que se encontrem preenchidos todos os pressupostos exigidos nas três alíneas do seu n.º 9.

¹⁷² De acordo com jurisprudência deste Tribunal refletida, designadamente, no Acórdão n.º 3/2007, de 27 de junho, “a própria circunstância de não terem consciência de que estavam a violar disposições legais e a cometer infração, quando são pessoas investidas no exercício de funções públicas com especiais responsabilidades no domínio da gestão de recursos públicos, sujeitos a uma disciplina jurídica específica, não pode deixar de merecer um juízo de censura”.

E, em reforço da posição defendida, pode ler-se na Sentença n.º 5/2010 de 30.04 (proferida no Proc. n.º 8-JFR/2009), que, “(...) como é jurisprudência uniforme do Plenário da 3.ª Secção, quem repousa na passividade ou nas informações dos técnicos para se justificar de decisões ilegais esquece que a boa gestão dos dinheiros públicos não se compatibiliza com argumentários de impreparação técnica para o exercício de tais funções. No caso em análise, os Demandados só se confrontaram com questões como a dos autos porque, livremente se decidiram a concorrer, em eleições, a cargos autárquicos. (...) A impreparação dos responsáveis pela gestão e administração pública não pode nem deve ser argumento excludente da responsabilidade das suas decisões ...”.

¹⁷³ Deveres previstos no art. 4.º do Estatuto dos Eleitos Locais, aprovado pela Lei n.º 29/87, de 30/06, na redação mais recente dada pela Lei n.º 2/2020, de 31/03, e decorrentes das competências previstas no Regime Jurídico das Autarquias Locais, aprovado em anexo à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na redação atual.

respetivas razões justificativas, isenta o eleito da eventual responsabilidade que possa resultar da mesma (n.º 3 do art.º 58.).

317. E, relativamente à afirmação dos responsáveis autárquicos de que nunca foram advertidos pelos serviços da ilegalidade dos atos praticados, não se encontra provado que tenha sido pedido aos serviços competentes qualquer informação sobre a regularidade da despesa, pelo que não poderá ser invocado o regime previsto pelo artigo 80.º-A do RFALEI.

318. Quanto à eventual nulidade do Relato de auditoria que é invocada pelos visados, por o mesmo carecer de fundamentação e se afigurar insuficiente para o apuramento da suposta responsabilidade financeira dos auditados, por não se pronunciar, de modo concreto e preciso, sobre todos os elementos do tipo sancionatório, reitera-se que estão verificados os elementos objetivos constitutivos das infrações evidenciadas, mantendo-se as observações e conclusões do relato, devendo a análise do preenchimento do tipo subjetivo de ilícito, bem como da existência e graduação da culpa ou da eventual relevação da responsabilidade financeira ser realizada em sede própria.

8 – CONCLUSÃO

Assim, a análise dos factos e do direito aplicável às situações atrás relatadas permite-nos concluir pela existência de condutas que configuram eventuais infrações financeiras sancionatórias previstas nas alíneas b), n) e l) do n.º 1 art.º 65.º da LOPTC, bem como a infração processual prevista na alínea f) do artigo 66.º da LOPTC, passíveis de gerar responsabilidade financeira, conforme melhor especificadas ao longo do texto do presente Relatório e no mapa de infrações em anexo.

9 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Do projeto de Relatório de Auditoria de Apuramento de Responsabilidade Financeira foi dada vista ao Ministério Público neste Tribunal, nos termos do disposto no n.º 5, do artigo 29.º da LOPTC e do artigo 122.º do Regulamento do TdC¹⁷⁴, tendo o Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto emitido o Parecer do Ministério Público n.º 91/2022, de 13 de dezembro, concluindo que:

“1. Enquadramento geral

1.1 A presente Auditoria foi realizada dentro do Programa de Fiscalização da 2.ª Secção do Tribunal de Contas (TdC) para 2022, e visou analisar o recurso à APZ pelos Municípios visados, nos anos de 2015 a 2018, para o recrutamento de pessoal, e das consequentes transferências de verbas entre aquelas entidades.

1.2 Concluiu-se, fundamentadamente, entre o mais:

¹⁷⁴ Aprovado em Plenário Geral, em reunião de 24 de janeiro de 2018, e publicado na 2.ª série do Diário de República, n.º 33, de 15 de fevereiro de 2018, alterado pela Resolução n.º 3/2021, aprovada em Plenário Geral, em reunião de 24 de fevereiro de 2021, e publicada na 2.ª série do Diário de República, n.º 48, de 10 de março de 2021, e pela Resolução n.º 2/2022, aprovada em Plenário Geral, em reunião de 29 de março de 2022, e publicada na 2.ª série do Diário de República, n.º 68, de 06 de abril de 2022.

1.2.1. Autorização para a celebração dos contratos/protocolos, nos anos de 2017 e 2018, entre os MCP, MFV, MPS e MPG e a APZ que visam essencialmente o recrutamento de pessoal, por recurso a entidade terceira (através da APZ) que procede à seleção, contratação e sua afetação junto dos Municípios, sem abertura de procedimentos concursais, com vista à constituição de vínculos de emprego público, e conseqüente realização de despesa não permitida por lei.

1.2.2. Regularização por parte dos MPG e MPS, ao abrigo do PREVPAP, das situações de funcionários que para eles trabalhavam por intermédio da APZ e, como tal, sem vínculo jurídico aos municípios, em desrespeito pelos requisitos de aplicação do PREVPAP.

1.2.3. Falta da prestação de contas referentes aos exercícios de 2016 a 2018 pela APZ.

1.2.4. Intervenção de autarca do MPG em processos administrativos, atos ou contratos nos quais estava impedida, por neles terem interesses diretos ou indiretos, geradora de autorização de despesas sem conformidade legal.

1.2.5. Pela emissão de recomendações ao presidente da direção da APZ e aos Presidentes das Câmaras Municipais dos Municípios auditados.

2. Apreciação e posição do Ministério Público

Concorda-se com as conclusões do PR acima referidas e reserva-se para momento posterior e oportuno, numa análise necessariamente mais aprofundada, analisar as circunstâncias factuais, legais, objetivas e subjetivas da situação indiciada para verificar se estão reunidos todos os pressupostos que determinem ou possibilitem a efetivação da responsabilidade financeira dos indigitados responsáveis.

Pelo que, por ora, nada mais se nos oferece pronunciar quanto ao Projeto de Relatório em análise.”

10 - EMOLUMENTOS

De acordo com o artigo 10.º do Decreto Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril, são devidos emolumentos pelas entidades visadas pela presente Auditoria no valor de € 17.164,00, conforme ficha que se junta.

11 – DECISÃO

Os juízes da 2.^a Secção, em Subsecção, deliberam, face ao que antecede e nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 78.º da LOPTC, o seguinte:

1. Aprovar o presente Relatório, incluindo as recomendações dele constante, bem como o mapa das infrações financeiras que dele faz parte integrante;
2. Fixar os emolumentos devidos pela APZ, MPG, MCP, MPS e MFV em € 17.164,00, ao abrigo do art.º 10.º do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31/05, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28/08, e Lei n.º 3-B/2000, de 04/04, valor a repartir igualmente pelas entidades auditadas;
3. Remeter cópia deste Relatório:
 - a. Ao Senhor Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território;
 - b. Ao Senhor Presidente da direção da APZ;
 - c. Aos Senhores Presidentes das Câmaras Municipais de Pedrógão Grande, de Castanheira de Pera, de Pampilhosa da Serra e de Figueiró dos Vinhos;
 - d. Aos responsáveis ouvidos em sede de contraditório;
4. Remeter este Relatório ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 1 do art.º 57.º da LOPTC;
5. Após as comunicações e notificações necessárias, publicar o Relatório na página da Internet do Tribunal de Contas, excluindo os anexos e salvaguardando os dados pessoais nele contidos.

Tribunal de Contas, em 15 de dezembro de 2022

A Juíza Conselheira Relatora,

(Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote)

Os Juízes Conselheiros Adjuntos,

(António Manuel Fonseca da Silva)

(Ana Margarida Leal Furtado)

12 - QUADRO DAS EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS

Item	Descrição do facto	Norma(s) violada(s)	Responsáveis	Apuramento de responsabilidade financeira sancionatória
4.4. 5.3. 6.2.	Autorização para a celebração dos contratos/protocolos, nos anos de 2017 e 2018, entre os MCP, MFV, MPS e MPG e a APZ que visam essencialmente o recrutamento de pessoal, por recurso a entidade terceira (através da APZ) que procede à seleção, contratação e sua afetação junto dos Municípios, sem abertura de procedimentos concursais com vista à constituição de vínculos de emprego público, e consequente realização de despesa não permitida por lei	artigos 6.º, 10.º, 30.º e 33.º da LTFP; artigos 9.º e 10.º da Lei n.º 12-A/2010, de 30/06, e artigos 48.º e 47.º das Leis do Orçamento do Estado para os anos de 2014 e 2015 N.º 2 do artigo 4.º do RFALEI, de 03 de setembro, e da al. c) do n.º 2 do artigo 59.º do RJAL	Membros dos órgãos executivos do MCP, MFV, MPS e MPG (listas de responsáveis dos anos 2017 e 2018, por município, mencionados no ponto 6.2.)	Alíneas b) e l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC (a cada situação de infração evidenciada corresponde uma multa, que tem como limite mínimo o montante correspondente a 25 UC e como limite máximo o correspondente a 180 UC)
4.5. 5.4. 6.3.	Regularização por parte dos MPG e MPS, ao abrigo do PREVPAP, das situações de funcionários que para eles trabalhavam por intermédio da APZ e, como tal, sem vínculo jurídico aos municípios, em desrespeito pelos requisitos de aplicação do PREVPAP	N.º 1 do artigo 1.º e n.º 1 do artigo 2.º do PREVPAP	Presidentes de Câmara dos MPS e MPG, de acordo com a competência prevista na al. a) do n.º 2 do artigo 35.º do RJAL E membros dos órgãos executivos dos MPS e MPG (listas de responsáveis de 2018, por município, mencionados no ponto 6.3.)	Alíneas b) e l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC (a cada situação de infração evidenciada corresponde uma multa, que tem como limite mínimo o montante correspondente a 25 UC e como limite máximo o correspondente a 180 UC)

Item	Descrição do facto	Norma(s) violada(s)	Responsáveis	Apuramento de responsabilidade financeira sancionatória
<p>4.3.</p> <p>5.2.</p> <p>6.1.</p>	<p>Falta da prestação de contas referentes aos exercícios de 2016 a 2018 pela APZ</p>	<p>Alínea d) do n.º 1 do art.º 5.º, conjugado com a al. o) do n.º 1 do artigo 51.º, ambos da LOPTC</p>	<p>Presidente da Direção da APZ, de acordo com a competência prevista nas alíneas c) e d) do n.º 2 do artigo 13.º do Regulamento Interno aprovado pela Assembleia Geral da Associação em 22/04/1995</p>	<p>Alínea n) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC (a cada situação de infração evidenciada corresponde uma multa, que tem como limite mínimo o montante correspondente a 25 UC e como limite máximo o correspondente a 180 UC)</p>
<p>4.6.2.</p> <p>5.5.2.</p> <p>6.4.</p>	<p>Intervenção de autarca do MPG em processos administrativos, atos ou contratos nos quais estava impedida, por neles terem interesses diretos ou indiretos, geradora de autorização de despesas sem conformidade legal</p>	<p>Art. 69.º do CPA art. 5.º e 9.º da LCPA</p>	<p>Vice Presidente da Câmara Municipal de Pedrógão Grande</p>	<p>al b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC (a cada situação de infração evidenciada corresponde uma multa, que tem como limite mínimo o montante correspondente a 25 UC e como limite máximo o correspondente a 180 UC)</p>

Item	Descrição do facto	Norma(s) violada(s)	Responsáveis	Apuramento de responsabilidade processual
4.2.	Os mapas das participações da entidade, que devem obrigatoriamente ser apresentados conjuntamente com os respetivos documentos de prestação de contas, não foram devidamente preenchidos pelos MPG, MPS, MFV e MCP, com referência às contas dos exercícios de 2016 a 2018	Resolução nº 6/2013 – 2ª Secção, que altera a Resolução nº 4/2011 – 2ª Secção – Instruções para a organização e documentação das contas das autarquias locais e entidades equiparadas abrangidas pelo POCAL (cf. al. a) do n.º4 do ponto ii).	Presidentes de Câmara dos MPG, MFV, MCP e MPS que exerceram funções nas gerências respetivas, de acordo com a competência prevista na al. k) do n.º 1 do art. 35.º do RJAL	alínea f) do artigo 66.º da LOPTC (a cada situação de infração evidenciada corresponde uma multa, que tem como limite mínimo o montante correspondente a 5 UC e como limite máximo o correspondente a 40 UC)

13 – SIGLAS

AG - Assembleia Geral

AM – Assembleia Municipal

APZ - Associação Pinhais do Zêzere

CC – Código Civil

CCP - Código dos Contratos Públicos

CF - Conselho Fiscal

CM – Câmara Municipal

CT - Código do Trabalho

IEFP – Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P.

IFAP - Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.

LCPA - Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso

LOE – Lei do Orçamento de Estado

LOPTC - Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas

LTFP - Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas

MCP – Município de Castanheira de Pera

MFV – Município de Figueiró dos Vinhos

MPG – Município de Pedrógão Grande

MPS – Município de Pampilhosa da Serra

PCM – Presidente da Câmara Municipal

PEQD – Processo de participações, exposições, queixas ou denúncias relacionadas com a função de controlo financeiro do Tribunal de Contas

POCAL - Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais

PR – Projeto de Relatório

PREVPAP - Programa de Regularização Extraordinária dos Vínculos Precários

RFALEI - Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais

RJAL - Regime Jurídico das Autarquias Locais

RJAELPL - Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais

TdC – Tribunal de Contas

UC – Unidade de Conta

CONSTITUIÇÃO DO PROCESSO

Dossiers/ Volumes	Descrição
Dossiers I a VII	Documentação e esclarecimentos remetidos pelas entidades intervenientes no Processo, através dos Ofícios n.ºs 5731/2019, de 10/04/2019, 13553/2019, de 28/08/2019, e 12666/2020, de 24/01/2020 (APZ); 6034/2019, de 15/04/2019, 12956/2019, de 12/08/2019, e 17878, de 22/11/2019 (MPG); Correio eletrónico datado 09/04/2019 e 12953/2019, de 12/08/2019 (MFV); Correio eletrónico datado 15/04/2019 e 12301/2019, de 02/08/2019 (MCP); 6949/2019, de 30/04/2019 e 12954/2019, de 12/08/2019 (MPS); Correios eletrónicos n.ºs 8768/2020, de 24/06, 8979/2020 e 8907/2020, de 26/06, 9011/2020 e 9012/2020, de 29/06; Ofício n.º 10935/2020, de 03/08;
Vol. I a III	Relato e anexos
Vol. IV a VII	Exercício do direito ao contraditório
Vol. VIII	Esclarecimentos adicionais: Ofício n.º 3134/2021, de 26/02, e Ofício n.º 10050/2022, de 27/07). Anteprojeto de Relatório Projeto de Relatório

FICHA TÉCNICA

Coordenação Geral	
Helena Cruz Fernandes	Auditora-Coordenadora
Coordenação Técnica	
Isabel Relvas Cacheira	Auditora-Chefe
O Técnico Responsável	
Margarida Santos	Técnica Superior