

Apuramento de Responsabilidade Financeira

RELATÓRIO N.º 1/2024 - ARF

1.ª SECÇÃO



T
C TRIBUNAL DE
CONTAS

PROCESSO N.º 2/2023 – ARF 1.ª Secção

Apuramento de responsabilidade financeira sancionatória no âmbito da 1.ª
Adenda ao contrato de *“Manutenção e conservação de espaços verdes,
floreiras e arvoredo em caldeira”* celebrado pela Freguesia do Parque das
Nações

(Processo de Fiscalização Prévia n.º 1267/2022)

LISBOA

2024

ÍNDICE

I. INTRODUÇÃO	4
II. OBJETIVOS E METODOLOGIA.....	4
III. FACTUALIDADE APURADA	5
IV. NORMAS LEGAIS APLICÁVEIS/CARACTERIZAÇÃO DAS EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS.....	12
A. DA SUJEIÇÃO A FISCALIZAÇÃO PRÉVIA DO TdC.....	12
B. DO (IN)CUMPRIMENTO DO CCP	13
C. DO CABIMENTO ORÇAMENTAL (FALTA)	15
D. DO (IN)CUMPRIMENTO DA LEI DOS COMPROMISSOS E PAGAMENTOS EM ATRASO.....	15
E. DA IMPUTAÇÃO DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA	16
V. COMPETÊNCIA PARA A PRÁTICA DOS ATOS IDENTIFICADOS	18
VI. JUSTIFICAÇÕES/ALEGAÇÕES APRESENTADAS NO EXERCÍCIO DO DIREITO DO CONTRADITÓRIO	19
A. EM SEDE DE FISCALIZAÇÃO PRÉVIA	19
B. EM SEDE DE APURAMENTO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA	21
C. ALEGAÇÕES REMETIDAS NO EXERCÍCIO DO DIREITO DE CONTRADITÓRIO	21
VII. APRECIÇÃO.....	26
VIII. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA INDICIADA.....	30
A. INFRAÇÕES FINANCEIRAS SANCIONATÓRIAS.....	30
B. IDENTIFICAÇÃO NOMINAL E FUNCIONAL DOS EVENTUAIS RESPONSÁVEIS.....	32
C. SANCIONAMENTO DAS INFRAÇÕES FINANCEIRAS.....	33
IX. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO	33
X. CONCLUSÕES	34
XI. DECISÃO.....	36
FICHA TÉCNICA.....	38
ANEXO I - MAPA DE INFRAÇÕES FINANCEIRAS SANCIONATÓRIAS INDICIADAS.....	39
ANEXO II - RESPOSTAS APRESENTADAS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO.....	40

I. INTRODUÇÃO

1. Em 24.08.2022¹, a Freguesia do Parque das Nações (FPN) enviou ao Tribunal de Contas (TdC), para efeitos de fiscalização prévia, a “1.ª adenda por modificação objetiva ao contrato n.º 27/2019 - *Manutenção e conservação de espaços verdes, floeiras e arvoredos em caldeira*”, outorgado, em 18.12.2020, com a empresa Recolte – Serviços e Meio Ambiente, S.A. (Recolte, S.A.), pelo valor de 149.710,00 € (a acrescentar IVA).
2. Analisado o processo em sede de fiscalização prévia, foi o mesmo devolvido por diversas vezes à FPN para aperfeiçoamento da respetiva instrução, tendo culminado com a decisão de recusa de visto à adenda², atenta a circunstância de a mesma ter sido considerada nula por preterição de formalidades essenciais previstas no Código dos Contratos Públicos³ (CCP) e violação de normas financeiras, e comunicação ao Departamento de Fiscalização Concomitante e de Apoio ao Apuramento de Responsabilidades Financeiras para prossecução do apuramento de eventual responsabilidade financeira (ARF), atenta a existência de indícios de que tinham sido também efetuados pagamentos antes da pronúncia do TdC, contrariamente ao que estipula o n.º 1 do artigo 45.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas⁴ (LOPTC).
3. Por despacho judicial de 07.07.2023 foi ordenada a abertura do presente processo de auditoria de ARF e aprovados os seus elementos essenciais.

II. OBJETIVOS E METODOLOGIA

1. O objetivo da presente auditoria consiste no apuramento de eventuais responsabilidades financeiras atinentes à 1.ª adenda ao contrato n.º 27/2019, de aquisição de serviços de “*Manutenção e conservação de espaços verdes, floeiras e arvoredos em caldeira*” e decorrentes do incumprimento de normas do CCP, violação de normas financeiras e a autorização e efetivação

¹ Requerimento n.º 749/2022, de 24.08.2022 que determinou a abertura do Processo de fiscalização prévia n.º 1267/2022.

² Acórdão n.º 6/2023 – 1.ª Secção/Subsecção, de 20.02.

³ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29.01, republicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31.08, retificado pelas Declarações de Retificação n.ºs 36-A/2017, de 30.10, e 42/2017, de 30.11 (publicadas no Diário da República (DR), 1.ª Série, n.ºs 209, de 30.10, e 231 de 30.11, respetivamente), por sua vez alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 33/2018, de 15.05, e n.º 170/2019, de 04.12, pela Resolução da Assembleia da República n.º 16/2020, de 19.03, retificado pela Declaração de Retificação n.º 25/2021, de 21.07 (publicada no DR, 1.ª Série, n.º 140, de 21.07), alterado pela Lei n.º 30/2021, de 21.07, pelo Decreto-Lei n.º 78/2022, de 07.11, e Decreto-Lei n.º 54/2023, de 14.07.

⁴ Aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26.08, alterada e republicada em anexo à Lei n.º 20/2015, de 09.03, por sua vez alterada pelas Leis n.ºs 42/2016, de 28.12, 2/2020, de 31.03, 27-A/2020, de 24.07, 12/2022, de 27.06 e 56/2023, de 11.10.

de pagamentos antes da pronúncia do TdC, ilegalidades suscetíveis de consubstanciar as infrações previstas nas alíneas l), b) e h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

2. Por se ter considerado necessário, foram solicitadas informações complementares e documentos diversos à FPN, através do ofício n.º 30565/2023-DFCARF, de 12.07, ao qual aquela entidade respondeu em 09.08.2023⁵.
3. O estudo da situação em apreço consubstanciou-se, assim, na documentação e esclarecimentos remetidos em sede de fiscalização prévia e de apuramento de responsabilidade financeira por este Tribunal.
4. Elaborado o relato, foi o mesmo, em cumprimento de despacho judicial de 24.11.2023, e em observância do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 13.º da LOPTC, notificado à entidade e aos indiciados responsáveis, à data, Presidente, Vogal Tesoureiro e Vogal da Junta Freguesia do Parque das Nações, A..., B... e C..., respetivamente⁶.
5. Com exceção da FPN, os demais notificados, em 18.12.2023, 19.01.2024 e 05.02.2024, apresentaram as suas alegações⁷, de forma individual, um deles por documento subscrito por mandatária regularmente constituída, as quais foram tomadas em consideração na elaboração do presente relatório, encontrando-se nele sumariadas ou transcritas⁸, sempre que tal se haja revelado pertinente.

III. FACTUALIDADE APURADA

1. A FPN e a empresa Recolte, S.A. celebraram, em 10.05.2019, o contrato n.º 27/2019 de aquisição de serviços de *“Manutenção e conservação de espaços verdes, floreiras e arvoredo em caldeira”*, precedido de concurso público com publicidade no Jornal Oficial da União Europeia, com o preço de 1.964.380,00 € e o prazo de 4 anos (contado da data de concessão do visto).
2. Este contrato foi remetido para fiscalização prévia deste Tribunal, tendo sido registado como Processo n.º 1680/2019 e foi objeto de declaração de conformidade, devidamente homologada, em 17.06.2019.

⁵ Ofício n.º 2023/197, de 07.08.2023, da FPN enviado em anexo à mensagem de correio eletrónico registada no TdC em 09.08.2023, com o n.º 7845/2023.

⁶ Ofícios da Direção-Geral do Tribunal de Contas n.ºs 51979, 51980, 51981 e 51982/2023, de 27.11.2023.

⁷ Remetidas em anexo aos emails registados pela Direção-Geral do Tribunal de Contas com os n.ºs 11359/2023, 588 e 1103/2024, respetivamente.

⁸ As referidas alegações constam em anexo II ao relatório.

3. Através da Proposta n.º 296/JFPN/2020, de 16.12.2020, subscrita pelo Vogal B..., aprovada na reunião extraordinária realizada em 17.12.2020, a FPN autorizou a 1.ª modificação objetiva do contrato n.º 27/2019, com o valor de 149.710,00 € (a acrescer IVA).
4. A identificada proposta foi aprovada por unanimidade dos membros da Junta de FPN presentes na reunião, de 17.12.2020, A..., B... e C..., nas qualidades de Presidente, Vogal Tesoureiro e Vogal, respetivamente⁹.
5. Em 18.12.2020, a FPN e a referida empresa outorgaram a 1.ª adenda ao contrato n.º 27/2019, tendo sido assinada pelo então Presidente da Junta de Freguesia, A...¹⁰.
6. Esta adenda teve por objeto o aumento de recursos humanos e dos serviços prestados, com um acréscimo no preço contratual, no valor de 149.710,00 € (a acrescer do IVA)¹¹, salientando-se as seguintes cláusulas, com relevância para este processo:
 - a) Objeto (cláusula 1.ª):
 - Alteração do número de meios humanos afetos à prestação de serviços aos sábados e domingos, passando de 12 (doze), em cada um daqueles dias, para 22 (vinte e dois) e 2 (dois), respetivamente [alínea a)];
 - Inclusão de serviços de deservagem, de acordo com o anexo I da adenda [alínea b)].
 - b) Lista de preços unitários (cláusula 2.ª) – aditou-se uma lista de preços unitários para os serviços de deservagem, em anexo II à adenda.
 - c) Remuneração (cláusula 3.ª) – não havia lugar a reposição do equilíbrio financeiro do contrato, mantendo-se inalterado o valor total inicial.
 - d) Disposições finais – *“Em tudo o mais, seguir-se-á o estabelecido no contrato n.º 27/2019, celebrado em 10 de maio de 2019”*.
7. Do clausulado da adenda não constam, assim, os seguintes elementos:
 - a) A data do início da produção de efeitos;
 - b) A aprovação da respetiva minuta;
 - c) O preço contratual;

⁹ Ata n.º 37/2020 da reunião extraordinária da Junta de Freguesia realizada em 17.12.2020.

¹⁰ Conforme cópia da adenda enviada em anexo ao Requerimento inicial n.º 749/2022, de 24.08, que determinou a abertura do Processo de fiscalização prévia n.º 1267/2022.

¹¹ Conforme valor indicado pela FPN no Requerimento n.º 749/2022, de 24.08.2022.

- d) A classificação orçamental da dotação por onde seria satisfeita a despesa inerente ao contrato;
- e) A disposição legal habilitante relativa aos encargos plurianuais;
- f) O número de compromisso válido e sequencial.
8. O cabimento prévio da despesa não foi realizado nem foi emitido o respetivo número de compromisso sequencial¹².
9. Esta adenda teve início de execução em dezembro de 2020¹³ e foi suspensa em março de 2022¹⁴, por determinação da FPN. Quanto à data de início de execução da adenda foi, ainda, referido que *"(...) Em dezembro de 2020. Começou a ser executado, faturado e pago. Não conseguimos precisar a data em concreto, pois dos documentos que temos em nossa posse apenas a adenda tem data de assinatura a 18-12-2020, mas a fatura que foi emitida para este serviço no mês em causa, apenas indica deservagem em dezembro de 2020 (...)"*.
10. Os gestores do contrato n.º 27/2019 e respetiva adenda foram¹⁵:
- a) D..., técnica superior, desde o início do contrato até 28.02.2022;
- b) E..., Chefe da Divisão da Unidade de Espaço Público, a partir de 01.03.2022.
11. No decurso da vigência desta adenda foram emitidas faturas pela cocontratante nas datas e com os seguintes valores, e que incluem os restantes serviços relativos ao contrato n.º 27/2019, com exceção da primeira fatura inserta no quadro infra:

N.º Fatura	Data de emissão	Mês da prestação dos serviços	N.º do Auto	Valor relativo à 1.ª adenda (€) (Sem IVA)	Valores relativos à 1.ª adenda (€) (Com IVA)	Valor total da fatura (€) (Sem IVA)	Valor total da fatura (€) (Com IVA)
59/2021	31.01.2021	"no mês da fatura"	(a)	45.643,50	56.141,51	45.643,50	56.141,51
194/2021	28.02.2021	janeiro/2021	20	6.085,80	7.485,53	39.710,20	48.843,55
315/2021	31.03.2021	fevereiro/2021	(a)	6.085,80	7.485,53	51.728,80	63.626,42
528/2021	30.04.2021	março/2021	22	6.694,38	8.234,09	54.275,32	66.758,64
604/2021	31.05.2021	abril/2021	(a)	6.390,09	7.859,81	50.267,63	61.829,18

¹² Conforme declarado pela FPN no Requerimento n.º 1267/2022, de 09.12.2022.

¹³ Conforme consta das alíneas a) e e) do ofício n.º 2023/197 da FPN e do ponto 8. da injunção n.º 24337/23.1YIPRT anexa à mesma. No Requerimento inicial n.º 749/2022, de 24.08.2022, tinha sido indicado o início de efeitos em janeiro de 2021.

¹⁴ Conforme alínea a) do ofício n.º 2023/197 da FPN.

¹⁵ Conforme Proposta n.º 62/JFPN/2022 aprovada por unanimidade na reunião da Junta de Freguesia realizada em 10.03.2022 e Informação n.º 02/2022/UEP-EV.



734/2021	30.06.2021	maio/2021	(a)	6.390,09	7.859,81	53.318,63	65.581,91
1771/2021	30.11.2021	agosto/2021	27	6.694,38	8.234,09	45.962,42	56.533,78
1772/2021	30.11.2021	setembro/2021	28	6.694,38	8.234,09	46.303,02	56.952,71
1773/2021	30.11.2021	outubro/2021	29	6.085,80	7.485,53	42.154,04	51.849,47
1830/2021	29.12.2021	novembro/2021	30	6.390,09	7.859,81	43.190,33	53.124,11
2060/2021	31.12.2021	dezembro/2021	31	6.390,09	7.859,81	42.519,23	52.298,65
256/2022	23.02.2022	junho/2022	(a)	6.085,80	7.485,53	44.688,34	54.966,66
257/2022	23.02.2022	julho/2021	(a)	6.085,80	7.485,53	43.808,34	53.884,26
476/2022(b)	28.02.2022	janeiro/2022(b)	32	6.390,09	7.859,81	42.614,93	52.416,36
958/2022(b)	13.05.2022	março/2022(b)	34	4.260,06	5.239,87	44.597,50	54.854,93
3/2023(b)	13.01.2023	fevereiro/2022(b)	(a)	6.085,80	7.485,53	41.000,34	50.430,42
Total				138.451,95	170.295,88		

(a) Não foi enviada cópia do respetivo auto.

(b) Não foi enviada cópia das faturas n.ºs 3, 476 e 958/2022, estando apenas referidas no ofício n.º 2023/197 e na cópia da injunção n.º 24337/23.1 YIPRT. A indicação do mês relativo à prestação dos serviços consta de um mapa enviado em anexo ao ofício.

12. As faturas emitidas de janeiro a junho de 2021 foram pagas pelo respetivo valor integral (com exceção da 1.ª fatura, as restantes incluem serviços relativos ao contrato n.º 27/2019 e à respetiva adenda), através das ordens de pagamento, nas datas e montantes seguintes e todas validadas pelo Vogal Tesoureiro, B...¹⁶:

N.º Fatura	Data de emissão	N.º da Autorização de Pagamento	Data do Pagamento	Valor relativos à 1.ª Adenda (€) (Sem IVA)	Valor total pago (€) (C/ IVA incluído)	Autorização
59	31.01.2021	804 (2942)	26.08.2021	45.643,50	56.141,51	- A... (Presidente) e - B... (Vogal Tesoureiro)
194	28.02.2021	449 (1519)	19.05.2021	6.085,80	48.843,55	- A... (Presidente) e - B... (Vogal Tesoureiro)
315	31.03.2021	804 (2943)	26.08.2021	6.085,80	63.626,42	- A... (Presidente) e - B... (Vogal Tesoureiro)

¹⁶ Conforme declarado na alínea j) do ofício n.º 2023/197 da FPN.

528	30.04.2021	449 (1520)	19.05.2021	6.694,38	66.758,64	- A... (Presidente) e - B... (Vogal Tesoureiro)
604	31.05.2021	804 (2944)	26.08.2021	6.390,09	61.829,18	- A... (Presidente) e - B... (Vogal Tesoureiro)
734	30.06.2021	804 (2945)	26.08.2021	6.390,09	65.581,91	- A... (Presidente) e - B... (Vogal Tesoureiro)
Total				77.289,66		

13. Nos termos do Despacho n.º 5/P/2020, de 01.10.2020, o Vogal Tesoureiro, B... tinha funções distribuídas pelo respetivo Presidente, nas áreas de finanças e tesouraria, contabilidade, contratação pública, higiene urbana, sendo *“os trabalhos e a área dos espaços verdes da responsabilidade”* deste vogal *“que validava as faturas que eram pagas pelo serviço”*¹⁷.
14. Após agosto de 2021, a FPN deixou de pagar faturas à cocontratante por falta de dotação orçamental¹⁸.
15. Em 20.10.2021, foi dada posse aos membros da Assembleia de FPN, na sequência de eleições autárquicas, de 26.09.2021, designado o Presidente da Junta de Freguesia, F... e eleitos os respetivos Vogais, G..., H..., I... e J...¹⁹.
16. As áreas das finanças, contratação pública e higiene urbana/resíduos, entre outras, passaram para o Vogal Tesoureiro, G..., pelo Despacho n.º 07/P/2021, de 21.10.2021.
17. Em março de 2022, a execução dos serviços objeto da adenda foram suspensos por determinação da FPN, não tendo sido realizados pagamentos das faturas emitidas pela cocontratante²⁰.
18. Em 24.08.2022, esta adenda foi submetida ao TdC, para efeitos de fiscalização prévia, nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC.

¹⁷ Conforme alínea b) do ofício n.º 2023/197 da FPN e cópia das faturas enviadas em anexo ao mesmo.

¹⁸ Conforme declarado pela FPN no Requerimento n.º 1267/2022, de 09.12.2022.

¹⁹ Ata n.º 56, de 21.10.2021, remetida em anexo ao ofício n.º 2023/197 da FPN.

²⁰ Conforme declarado na alínea e) do ofício n.º 2023/197 da FPN.

19. Analisado o processo em sede de fiscalização prévia, foi o mesmo devolvido por diversas vezes à FPN²¹ para aperfeiçoamento da respetiva instrução, a qual deu resposta, juntando diversa documentação²².
20. Em sessão diária de visto (sdv), de 27.12.2022, foi considerado que existia incumprimento do n.º 3 do artigo 5.º da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso²³ (LCPA) e do n.º 2 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21.06²⁴ (que prevê as normas legais disciplinadoras dos procedimentos necessários à aplicação da LCPA), o qual gera a nulidade da adenda, por não existir o número de compromisso válido e sequencial e que não tinha sido respeitado o disposto no n.º 3 do artigo 52.º da Lei de Enquadramento Orçamental²⁵ (LEO) quanto à autorização da despesa.

Tendo em conta que esta nulidade e violação de normas financeiras constituem fundamento de recusa de visto, nos termos das alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, respetivamente, foi ordenada a interpelação da entidade para se pronunciar, nos termos do artigo 13.º da LOPTC, bem como inquirir se a mesma pretendia prosseguir com este processo de fiscalização prévia.

21. Em 16.02.2022, a coberto do requerimento n.º 277/2023, a FPN requereu “(...) o prosseguimento do processo, tendo em conta que toda a documentação existente foi remetida (...) não tendo neste momento, qualquer informação a adicionar (...)”.
22. Em 20.02.2023, em Subsecção da 1.ª Secção, através do Acórdão n.º 6/2023, atenta a inexistência da indicação de elementos obrigatórios no clausulado da 1.ª adenda e do desrespeito pelos requisitos das modificações objetivas aos contratos previstos no CCP, bem como da inexistência da declaração do cabimento orçamental prévio à despesa e do número de compromisso válido e sequencial e consequente ilegalidade da autorização da despesa, o TdC deliberou:

“- Recusar o visto à adenda objeto de fiscalização prévia; (...)

- Determinar o prosseguimento do processo para apuramento de eventuais responsabilidades financeiras” (atendendo também à existência de pagamentos antes da pronúncia do TdC, em sede de fiscalização prévia).

²¹ Ofícios n.ºs 31803/2022, 41901/2022 e 45699, de 02.09, 24.11 e 27.12.2022, respetivamente.

²² Requerimentos n.ºs 1105 e 1267/2022, de 14.11, 09.12.2022 e 277/2023 de 16.02.2023, respetivamente.

²³ Aprovada pela Lei n.º 8/2012, de 21.02, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 20/2012, de 14.05, 64/2012, de 20.12, 66-B/2012, de 31.12 e 22/2015, de 17.03.

²⁴ Alterado pelas Leis n.ºs 64 e 66-B/2012, de 20.12 e 31.12 e pelo Decreto-Lei n.º 99/2015, de 02.06.2015, respetivamente.

²⁵ Lei n.º 151/2015, de 11.09, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 2 e 37/2018, 29.01 e 07.08.2018, 41/2020, de 18.08 e 10-B/2022, de 28.04.

23. Em 16.03.2023, a FPN foi notificada do processo de injunção n.º 24337/23.1YIPRT²⁶, sendo requerente a Ecoambiente – Serviços e Meio Ambiente, SA²⁷, no qual reclamou pagamentos devidos e não pagos relativos às faturas 1771/2021, 1772/2021, 1773/2021, 1830/2021, 2060/2021, 256/2022, 257/2022, 476/2022, 958/2022 e 3/2023, identificadas no quadro inserto no ponto 12 do presente capítulo e, ainda, os respetivos juros de mora.
24. Em 11, 12 e 17.04.2023, as referidas faturas foram pagas pelo valor parcial correspondente aos serviços do contrato n.º 27/2019 (que tinha sido objeto de declaração de conformidade pelo TdC). O valor dessas faturas relativo aos serviços objeto da 1.ª adenda àquele contrato não foram pagas, “*não reconhecendo (o atual executivo da FPN) os valores faturados nas mesmas*”, e emitidas pela FPN as notas de débito seguintes:

Faturas	Data de emissão	N.º da Nota de Débito associada à fatura e emitida pela FPN	Data	Valor da Nota de Débito (€) (Sem IVA)	Valor da Nota de Débito (€) (Com IVA)
1771	30.11.2021	2023/1	03.04.2023	6.694,38	8.234,09
1772	30.11.2021	2023/2	03.04.2023	6.694,38	8.234,09
1773	30.11.2021	2023/3	03.04.2023	6.085,80	7.485,53
1830	29.12.2021	2023/4	03.04.2023	6.390,09	7.859,81
2060	31.12.2021	2023/5	03.04.2023	6.390,09	7.859,81
256	23.02.2022	2023/6	03.04.2023	6.085,80	7.485,53
257	23.02.2022	2023/7	03.04.2023	6.085,80	7.485,53
476	28.02.2022	2023/8 ²⁸	17.04.2023	6.390,09	7.859,81
958	13.05.2022	2023/9	17.04.2023	4.260,06	5.239,87
3	13.01.2023	2023/10	17.04.2023	6.085,80	7.485,53
			Total	61.162,29	75.229,60

²⁶ Conforme cópia remetida em anexo ao ofício n.º 2023/197 da FPN.

²⁷ A Recolte – Serviços e Meio Ambiente, S.A. foi, entretanto, incorporada na empresa Ecoambiente, como se menciona no ponto 2 dos fundamentos do pedido de injunção n.º 24337/23.1YIPRT.

²⁸ Não foram remetidas cópias das notas de débito n.ºs 8, 9 e 10/2023, estando as mesmas identificadas no mapa enviado em anexo ao ofício n.º 2023/197, de 12.07.2023, da FPN.

IV. NORMAS LEGAIS APLICÁVEIS/CARACTERIZAÇÃO DAS EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS

A. DA SUJEIÇÃO A FISCALIZAÇÃO PRÉVIA DO TdC

1. De acordo com o disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 2.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC, todos os atos ou contratos que formalizem modificações objetivas a contratos visados que impliquem um agravamento dos respetivos encargos financeiros ou responsabilidades financeiras encontram-se sujeitos a fiscalização prévia do TdC.
2. Os atos e contratos sujeitos a fiscalização prévia do TdC encontram-se condicionados, desde logo, pelo que dispõe o n.º 1 do artigo 45.º da LOPTC, isto é, esses atos e contratos *“(...) podem produzir todos os seus efeitos antes do visto (...) exceto quanto aos pagamentos a que derem causa e sem prejuízo do disposto nos números seguintes (...)”*²⁹.
3. A autorização e efetivação de pagamentos antes (ou sem) a pronúncia do TdC em desrespeito do n.º 1 do artigo 45.º da LOPTC, é suscetível de consubstanciar a prática da infração financeira prevista na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC – *“Pela execução de atos ou contratos que (...) que tenham produzido efeitos em violação do artigo 45.º”*.
4. Na hipótese de os atos/contratos sujeitos a fiscalização prévia de valor igual ou inferior a 950.000,00 €, iniciarem a sua execução material antes da pronúncia ao TdC, os mesmos devem ser enviados no prazo de 20 dias a contar desse início de efeitos, como se preceitua no n.º 2 do artigo 81.º da LOPTC (o mesmo prazo se aplica a eventuais respostas a pedidos de instrução dos mesmos, nos termos do n.º 2 do artigo 82.º da LOPTC).
5. A violação destes prazos é suscetível de consubstanciar a infração prevista na alínea e) do n.º 1 do artigo 66.º da LOPTC – *“Pela inobservância dos prazos legais de remessa ao Tribunal dos processos relativos a atos ou contratos que produzam efeitos antes do visto”*.

²⁹ Os n.ºs 4 e 5 do citado artigo 45.º, dispõem que *“Os atos, contratos e demais instrumentos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas cujo valor seja superior a 950.000,00 € não produzem quaisquer efeitos antes do visto ou declaração de conformidade”* (n.º 4), exceto quanto *“aos contratos celebrados na sequência de procedimento de ajuste direto por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante, que não lhe sejam em caso algum imputáveis, e não possam ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos previstos na lei”* (n.º 5).

B. DO (IN)CUMPRIMENTO DO CCP

B.1. DO CONTEÚDO DOS CONTRATOS

6. Nos termos do artigo 96.º do CCP, o contrato deverá incluir no respetivo clausulado um conjunto de elementos previstos nos seus n.ºs 1 e 2 e, se a entidade adjudicante considerar conveniente, pode também incluir elementos indicados no seu n.º 3.
7. Quanto aos elementos obrigatórios a constar do clausulado contratual, haverá que distinguir entre os casos em que o contrato seja reduzido a escrito, daqueles em que tal não suceda. Os primeiros estão previstos no n.º 1 do artigo 96.º do CCP; os segundos, no n.º 2 do artigo 96.º do CCP.
8. De entre outros elementos considerados obrigatórios, devem constar no clausulado do contrato escrito, a indicação do ato de adjudicação e do ato de aprovação da minuta do contrato [alínea b)], o preço contratual [alínea d)], o prazo de execução [alínea e)], e a classificação orçamental da dotação por onde será satisfeita a despesa [alínea h)].
9. A falta dos elementos mencionados na alínea b) do n.º 1 do artigo 96.º do CCP, implica a nulidade do contrato, bem como a falta dos outros elementos constantes do ponto anterior se não constarem de outros documentos, designadamente do caderno de encargos ou da proposta adjudicada, como se preceitua no n.º 7 do artigo 96.º do CCP.

B.2. DO REGIME JURÍDICO DAS MODIFICAÇÕES OBJETIVAS DOS CONTRATOS

10. O regime das modificações objetivas aos contratos consta dos artigos 311.º e seguintes e 316.º e seguintes do CCP.
11. Tratando-se de contrato de aquisição de serviços, nos termos das normas remissivas constantes do artigo 454.º do CCP (tanto na versão atual como na versão introduzida pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31.08), aplica-se o regime das modificações objetivas aos contratos de empreitada previsto, designadamente nos artigos 370.º a 381.º do CCP.

Este regime estabelece um conjunto de requisitos qualitativos e quantitativos para que a alteração ao contrato configure uma modificação objetiva legalmente admissível.

Nos anos relevantes para os factos em apreço, 2020 e até 20.06.2021 (data da entrada em vigor da Lei n.º 30/2021, de 21.05), vigorava o CCP, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31.08:

- São trabalhos complementares são aqueles cuja, espécie ou quantidade não foi prevista no contrato de empreitada – n.º 1 do artigo 370.º;

- Podem resultar de circunstâncias não previstas e, neste caso, podem ser ordenados pelo dono de obra, desde que não possam ser técnica ou economicamente separáveis do objeto do contrato sem inconvenientes graves e impliquem um aumento considerável de custos para o dono da obra e, no seu total, não podem exceder 10% do preço contratual, bem como o seu valor somado ao do contrato inicial não pode ultrapassar o valor fixado para o tipo de procedimento pré-contratual adotado, nos termos do artigo 19.º (excluindo-se, no entanto, essa possibilidade quando os concursos tiverem sido publicitados no JOUE) – n.º 2 do artigo 370.º;
- Podem ser ocasionados por circunstâncias imprevisíveis ou que uma entidade adjudicante diligente não pudesse ter previsto, desde que não possam ser separados do contrato inicial, nos mesmos termos acima referidos, e não excedam, na sua globalidade, 40% do preço inicial – n.º 4 do artigo 370.º.

Com a entrada em vigor da Lei n.º 30/2021, de 21.05, são trabalhos complementares aqueles cuja espécie ou quantidade não esteja prevista no contrato (n.º 1 do artigo 370.º do CCP), fixando a lei dois requisitos cumulativos para o efeito: se a mudança de cocontratante não puder ser efetuada por razões técnicas, designadamente em função da necessidade de assegurar a permutabilidade ou interoperabilidade com equipamentos, serviços ou instalações existentes e provoque um aumento considerável de custos para o dono da obra [respetivamente, alíneas a) e b) do n.º 2 do artigo 370.º]. A lei recorre igualmente a limites quantitativos: o valor dos trabalhos complementares não pode exceder, de forma acumulada, 50% do preço contratual inicial (n.º 4 do artigo 370.º).

12. Não estando preenchidos os requisitos para a modificação objetiva ao contrato, é desrespeitado o disposto no artigo 370.º CCP, existindo uma falta total de qualquer dos procedimentos para a formação de contratos previstos no artigo 16.º do CCP. Verifica-se, desta forma, uma falta total de procedimento de contratação [alínea l) do n.º 1 do artigo 161.º do Código do Procedimento Administrativo^{3º} (CPA)], o que gera também a nulidade do contrato.
13. A preterição das normas do CCP supramencionadas é suscetível de configurar o ilícito tipificado na alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC “(...) *violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública (...)*”.

^{3º} Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 07.01, e alterado pela Lei n.º 72/2020, de 16.11 e pelo Decreto-Lei n.º 11/2023, de 10.02.

C. DO CABIMENTO ORÇAMENTAL (FALTA)

14. A LEO estabelece os princípios e as regras orçamentais aplicáveis ao setor das administrações públicas, o regime do processo orçamental, as regras de execução, de contabilidade e reporte orçamental e financeiro, bem como as regras de fiscalização, de controlo e auditoria orçamental e financeira, respeitantes ao perímetro do subsetor da administração central e do subsetor da segurança social [alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 1.º]. O seu âmbito subjetivo está contido no seu artigo 2.º, onde se inclui a FPN.
15. Nos termos do n.º 3 do artigo 52.º da LEO nenhuma despesa pode ser autorizada sem que, de forma cumulativa, o facto gerador da obrigação respeite as normas legais aplicáveis, disponha de inscrição orçamental na entidade, tenha cabimento orçamental, identifique se os pagamentos se esgotam no ano ou em anos futuros e satisfaça os requisitos de economia, eficiência e eficácia [alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 52.º da LEO].
16. A obrigação de cabimento prévio decorre igualmente do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28.07 (e sucessivas alterações), que estabelece o Regime da Administração Financeira do Estado (RAFE).
17. Não sendo realizada a competente inscrição orçamental, o correspondente cabimento e adequada classificação da despesa, verifica-se uma ilegalidade financeira que impede a autorização da despesa (n.ºs 1 e 2 do artigo 22.º da RAFE).
18. A preterição destas normas legais é suscetível de configurar o ilícito tipificado na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC “(...) violação das normas sobre a (...) assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos”.

D. DO (IN)CUMPRIMENTO DA LEI DOS COMPROMISSOS E PAGAMENTOS EM ATRASO

19. Nos termos da alínea a) do artigo 3.º da LCPA, a obrigação de efetuar pagamentos a terceiros em contrapartida do fornecimento de bens e serviços ou da satisfação de outras condições constituem compromissos que se consideram assumidos, designadamente com a celebração de um contrato (ou adenda).
20. Nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 5.º da LCPA, não pode ocorrer a assunção de compromissos que excedam os fundos disponíveis, ou seja, as verbas disponíveis a muito curto prazo tal (alínea f) do artigo 3.º).
21. Para tal, nos termos do n.º 1 do artigo 7.º da LCPA, até ao 5.º dia útil de cada mês, devem as entidades determinar os fundos disponíveis de acordo com o disposto no artigo 5.º do Decreto-

Lei n.º 127/2012, de 21.06 (diploma que visa estabelecer, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 14.º da LCPA, os procedimentos necessários à sua aplicação e à operacionalização da prestação de informação).

22. Para o efeito, as entidades devem obrigatoriamente estar dotadas de sistemas informáticos que registem os fundos disponíveis, os compromissos, os passivos, as contas a pagar e os pagamentos em atraso, especificados pela respetiva data de vencimento (n.º 2 do artigo 5.º da LCPA).
23. Os sistemas de contabilidade de suporte à execução do orçamento devem emitir “um número de compromisso válido e sequencial que é refletido na ordem de compra, nota de encomenda, ou documento equivalente”. Sem esse número de compromisso, o contrato ou a obrigação subjacente em causa é nulo (n.º 3 do artigo 5.º da LCPA e n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21.06).
24. Por fim, a autorização da despesa é sempre precedida pela verificação da sua conformidade legal, nos termos da lei (n.º 5 do artigo 5.º e alínea d) do n.º 1 do artigo 6.º ambos da LCPA).
25. A violação das mencionadas normas financeiras, é suscetível de integrar também a infração tipificada na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC “(...) violação das normas sobre a (...) assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos”.

E. DA IMPUTAÇÃO DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

26. 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 – n.ºs 1 a 4 do artigo 61.º e artigo 62.º, aplicáveis por força do disposto no n.º 3 do artigo 67.º, todos da LOPTC.
27. No que respeita aos titulares dos órgãos executivos das autarquias locais (bem como no caso dos membros do Governo), o n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC determina que a imputação da responsabilidade financeira ocorrerá nos termos e nas condições fixadas no artigo 36.º do Decreto n.º 22.257, de 25.02.1933³¹, que dispõe:

³¹ Com efeito a Lei n.º 42/2016, de 28.12, que aprovou o Orçamento do Estado para 2017 conferiu nova redação ao n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC: “A responsabilidade prevista no número anterior recai sobre os membros do Governo e os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, nos termos e condições fixadas para a responsabilidade civil e criminal nos n.ºs 1 e 3 do artigo 36.º do Decreto n.º 22 257, de 25 de fevereiro de 1933”.

“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.”³²*

28. Posteriormente, com a alteração introduzida pela Lei n.º 51/2018, de 16.08, à Lei n.º 73/2013, de 03.09 (Lei das Finanças Locais), o n.º 1 do artigo 80.º-A passou a estabelecer que a responsabilidade financeira prevista no n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC *“(...) recai sobre os membros do órgão executivo quando estes não tenham ouvido os serviços competentes para informar ou, quando esclarecidos por estes em conformidade com as leis, hajam tomado decisão diferente”*. Por seu turno, de acordo com o n.º 2 do mesmo artigo, essa responsabilidade deve recair nos trabalhadores ou agentes que nas suas informações não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei.

29. Ainda, neste domínio, refere-se no Acórdão 15/2018, da 3.ª Secção/PL, de 28.11³³, que *“(...) a norma em causa comporta uma explicitação/densificação que vem sublinhar, no domínio autárquico, a exclusividade de aplicação da mesma norma aos membros do órgão executivo das autarquias locais. E apenas a estes.*

(...) Como se referiu, está em causa um elemento típico da responsabilidade, específico para estes servidores públicos (membros do Governo e titulares dos órgãos executivos das autarquias) que restringe, subjetivamente para aqueles servidores, o âmbito da responsabilização financeira.

(...) No que respeita às autarquias, trata-se de uma norma que se aplica exclusivamente aos titulares de órgãos executivos das autarquias locais e nenhum outro membro de órgão autárquico

³² A este propósito *vide* o Relatório n.º 1/2019 – AUDIT., da 1.ª Secção, <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2019/relo01-2019-1s.pdf>.

³³ <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/3s/Documents/2018/ac015-2018-3s.pdf>.

ou de um outro qualquer servidor público. A natureza específica daquela norma, tem como destinatários diretos e exclusivos aqueles agentes”³⁴.

V. COMPETÊNCIA PARA A PRÁTICA DOS ATOS IDENTIFICADOS

1. A FPN é uma autarquia local, integrada na administração local do Estado, dotada de personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira e património próprio, nos termos dos artigos 235.º e seguintes da Constituição da República Portuguesa³⁵ (CRP) e rege-se, entre outros, pelo Regime Jurídico das Autarquias Locais³⁶ (RJAL).
2. A Junta de Freguesia é a entidade competente para autorizar despesas com aquisição de bens e serviços, sem limite de valor³⁷.
3. Nos termos do artigo 18.º do RJAL, o Presidente da Junta de Freguesia tem competência própria para a prática dos atos seguintes, na parte relevante para este processo:
 - Representar a freguesia em juízo e fora dele [álnea a) do n.º 1];
 - Executar as deliberações da junta de freguesia e coordenar a respetiva atividade [álnea f) do n.º 1];
 - Autorizar o pagamento das despesas orçamentadas, de acordo com as deliberações da junta de freguesia [álnea i) do n.º 1];
 - Submeter a visto prévio do TdC, nos termos da lei, os atos praticados e os contratos celebrados pela junta de freguesia, assim como quaisquer outros instrumentos que impliquem despesa para a freguesia [álnea k) do n.º 1];

³⁴ Ainda a propósito da exclusão da responsabilidade financeira dos autarcas veja-se o Acórdão n.º 5/2019, de 24 abril - 3ª SECÇÃO/PL, disponível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/3s/Documents/2019/aco05-2019-3s.pdf>.

³⁵ Aprovada pelo Decreto de 10.04.1976, e alterada pelas Leis n.ºs 1/82, de 30.09, n.º 1/89, de 08.07, n.º 1/92, de 25.11, n.º 1/97, de 20.09, n.º 1/2001, de 12.12, n.º 1/2004, de 24.07 e n.º 1/2005, de 12.08.

³⁶ Aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12.09, retificada pelas Declarações n.ºs 46-C/2013, de 01.11 e 50-A/2013, de 11.11 e alterada pelas Leis n.ºs 25/2015, de 30.03, n.º 69/2015, de 16.07, Lei n.º 7-A/2016, de 30.03, 42/2016, de 28.12, n.º 50/2018, de 16.08, 66/2020, de 04.11, 24-A/2022, de 23.12.

³⁷ Nos termos da alínea b) do n.º 1 do Decreto-Lei n.º 197/99, de 08.06, alterado pelos Decretos – Lei n.ºs 1/2005, de 04.01, 18/2008, de 29.01, 33/2018, de 15.05, 10/2023, de 08.02, revogado pelos Decretos – Lei n.ºs 18/2008, de 29.01 e 40/2011, de 22.03 e repristinado pela Resolução da Assembleia da República n.º 86/2011, de 11.04.

- Proceder à distribuição de funções pelos restantes membros da Junta de Freguesia [alínea b) do n.º 2]. A 1.ª adenda ao identificado contrato de prestação de serviços, outorgada em 18.12.2020, foi assinada pelo Presidente da Junta de Freguesia, A...
4. As ordens de pagamento de seis faturas [804/2021 (2942), 449/2021(1519 e 1520) e 2122/2021 (2943, 2944 e 2122), de 26.08 e 19.05.2021, respetivamente] foram subscritas pelos, à data, Presidente e Vogal Tesoureiro, A... e B..., respetivamente, como se descreve no quadro inserto no ponto 12 do capítulo III.
5. Apesar de terem sido solicitadas³⁸, não foram enviadas informações, pareceres ou outros documentos que contivessem apreciação de questões quanto à legalidade da outorga e execução desta adenda, bem como dos pagamentos efetuados antes da pronúncia do TdC, em sede de fiscalização prévia, nem de despachos de delegação de competências (para além dos Despachos n.ºs 5/P/2020, de 01.10.2020 e 7/P/2021, de 21.10.2021).

VI. JUSTIFICAÇÕES/ALEGAÇÕES APRESENTADAS NO EXERCÍCIO DO DIREITO DO CONTRADITÓRIO

Conforme referido nos pontos 1 e seguintes do capítulo III deste relatório, a FPN celebrou a 1.ª adenda ao contrato de prestação de serviços n.º 27/2019, em 18.12.2020, a qual foi enviada a este Tribunal, para efeitos de fiscalização prévia, em 24.08.2022.

Com vista a completar a sua instrução e atentos os indícios de ilegalidade detetados, foram efetuados diversos pedidos de esclarecimentos quer em sede de fiscalização prévia, quer em sede de apuramento de responsabilidade financeira.

Assim:

A. EM SEDE DE FISCALIZAÇÃO PRÉVIA

A FPN argumentou no sentido de os atos em causa terem sido praticados pelo executivo anterior tendo os atuais membros da Junta de Freguesia estranhado o facto de o valor das faturas emitidas pela cocontratante não corresponderem ao valor do contrato inicial (n.º 27/2019).

A FPN invocou, ainda, no Requerimento n.º 1267/2022, de 09.12.2022, o seguinte:

- a) *“A presente adenda não foi enviada quando foi celebrada com o anterior executivo. Pelo que nas eleições de setembro de 2021, com a alteração do Executivo desta Autarquia, este*

³⁸ Ofício n.º 30565/2023-DFCARF, de 12.07.

documento foi identificado e remetido de imediato para os vossos serviços para saber a sua legalidade.

- b) Apenas foi remetido quando este atual executivo teve conhecimento da atual adenda por estranhar os valores das faturas que não correspondiam com o estipulado através do contrato inicialmente assinado e remetido para vocês.*
- c) A presente adenda foi assinada em 18/12/2020. Logo de seguida foram emitidas faturas com valores bastante mais elevados que o inscrito no compromisso e no plurianual para 2021. Esta aumento, deveu-se à equipa e ao número de horas a mais que se encontra no anexo da adenda. A 1ª fatura emitida, corresponde a janeiro (FT 59 no total 56.141,51€ pago em agosto de 2021); fatura seguinte: (FT 194 no total de 7.485,53€, paga em maio de 2021); fatura seguinte: (FT 315 no total de 7.485,53€, paga em agosto de 2021); fatura seguinte: (FT 528 no total 8.234,09€, paga em maio de 2021) fatura seguinte: (FT 604, no total de 7.859,81€, paga em agosto de 2021) e por fim a (FT 734, no total 7.859,81€, paga em agosto). Estas faturas emitidas foram pagas, contudo, os serviços continuaram a ser faturados, no entanto o anterior executivo deixou de fazer o pagamento, pois não tinha valor disponível no compromisso para o ano em causa. Se continuasse a fazer o pagamento as faturas mensais e mais este valor que respeitava ao valor da adenda, não existia dotação disponível até 31/12/2021. Deixaram assim de fazer o pagamento da fatura mensal e do valor acrescido que respeitava à adenda assinada em dezembro de 2020. O valor que estava no compromisso para o ano de 2021, apenas e só contemplava o valor do ano de 2021 do atual contrato”.*
- d) No que se refere à demonstração que a contratação relativa à modificação objetiva do contrato cumpria todos os pressupostos atento o disposto nos artigos 312.º e seguintes e 454.º do CCP), foi respondido que “Não se encontra cumprido, pois ao ter modificado o contrato não foi contemplado valor do compromisso para a regularização das faturas que fossem emitidas. Inicialmente o contrato já tinha incluída uma equipa para os trabalhos em curso. Ao terem feito a adenda alocaram mais recursos humanos aos trabalhos já previstos e incluíram também mais dias. Assim, não cumpriram com a modificação do contrato porque o valor em causa não foi reforçado.*
- e) Não foi previsto aumento no contrato para a modificação do objeto principal;*
- f) Na adenda assinada em dezembro 2020, inclui no anexo os valores a mais e os serviços, mas não contempla mais nenhuma informação.*
- g) Não tendo sido contemplado valor a mais para este acréscimo, não alteraram nem o valor do contrato, como assumiram também sempre o número de compromisso já existente no*

contrato inicialmente assinado. Na presente adenda não faz menção a nenhum outro número de compromisso, nem tão pouco ao atual e que estava em vigor”.

- h) No que se refere às deliberações do órgão deliberativo, de autorização dos encargos plurianuais, foi respondido que “não foi levado proposta à Assembleia de Freguesia”.*
- i) (...) quando foi assinado a adenda não houve reforço do compromisso para garantir pagamento. Não houve qualquer alteração do que estava inscrito para os quatro anos de contrato. Será remetido apenas os documentos e a sua inscrição financeira quando o contrato foi assinado e que teve o vosso visto em 2019”.*

B. EM SEDE DE APURAMENTO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

Reitera-se a imputação dos atos ao anterior executivo da Junta de FPN, e, ainda, que:

“(...) A adenda foi suspensa, logo que a presente situação foi identificada pela atual Chefia da área Financeira que iniciou funções a 01 de março de 2022 e foi realizada uma reunião de imediato com a empresa tendo sido definida a suspensão imediata dos serviços em março de 2022. Como comprovativo, em anexo, será incluída uma injunção contra a junta para o pagamento dos valores da adenda em que no alegado por eles, indicam no ponto 8) quando os serviços foram suspensos (...) Importa ressaltar que muito embora a situação apenas tenha sido identificada em março de 2022 e o atual executivo tenha entrado em funções em outubro de 2021, não houve lugar a nenhum pagamento. Até ao ano de 2023 todas as faturas que se encontravam emitidas e que foram sendo emitidas até à suspensão dos serviços de deservagem, nenhuma foi liquidada pelo atual executivo, apenas em março de 2023, a faturação foi regularizada, mas apenas o valor do contrato. O restante valor acrescido teve a emissão de uma nota de débito”³⁹.

C. ALEGAÇÕES REMETIDAS NO EXERCÍCIO DO DIREITO DE CONTRADITÓRIO

Em cumprimento do despacho judicial de 24.11.2023, a JFPN e os indiciados responsáveis, A..., B... e C..., então, Presidente, Vogal Tesoureiro e Vogal da Junta de FPN, à data dos factos, foram notificados do relato, para se pronunciarem sobre o mesmo, querendo, no prazo aí fixado.

³⁹ Ofício n.º 2023/197, de 12.07.2023, da FPN.

Como já se mencionou, apenas os indiciados responsáveis apresentaram alegações, de forma individual, um deles por documento subscrito por mandatária regularmente constituída, através de documentos rececionados nesta Direção-Geral em 18.12.2023, 19.01.2024 e 05.02.2024⁴⁰.

Argumentam o que seguidamente se transcreve parcialmente ou se sintetiza:

➤ B...:

“2 – (...) como é sublinhado no 5.º parágrafo dos considerandos, da modificação a introduzir não resultaria a necessidade de reposição do equilíbrio financeiro do contrato, porquanto os serviços contratados não implicavam o acréscimo do valor contratual estabelecido, uma vez que seriam faturados na modalidade de série de preços e ainda porque da alteração do número de meios humanos afetos à prestação de serviços aos sábados e domingos resultaria um decréscimo de faturação, ou seja, haveria uma redução do valor contratado para aquele tipo de serviços.

3 - Nesta medida, foi entendimento que os encargos resultantes destes novos serviços seriam assegurados pela dedução daqueles outros que deixariam de ser executados na modalidade inicialmente contratados. (...)

6 - Corresponde, pois, à verdadeira atuação do signatário, o que se encontra plasmado na aludida Proposta n.º 296/JFPN/2020, não tendo havido qualquer intenção ou propósito de contornar a lei, mas sim e apenas o de prosseguir o interesse público, que no caso eram as condições de segurança e salubridade dos moradores da Freguesia do Parque das Nações.”

Conclui pela invocação da relevação de *“(...) alguma ou algumas questões de ordem formal de que o ato em apreciação possa enfermar, mas no que tange à responsabilidade financeira, seja a do seu arquivamento (...)*”.

➤ C... (através da respetiva mandatária) e A...:

Apresentaram alegações idênticas na sua maior parte, reproduzindo parcialmente o relato e referindo que:

“(...) os factos e as conclusões do mesmo (relato) constantes não retratam fielmente a verdade dos factos e as suas conclusões não refletem com justiça e adequação o resultado da ação de auditoria. (...)

⁴⁰ Remetidas em anexo aos emails registados pela Direção-Geral do Tribunal de Contas com os n.ºs 11359/2023, 588 e 1103/2024, respetivamente.

5º A afirmação de que existiu «um acréscimo no preço contratual no valor de € 149.710,00» foi apurada pela auditoria exclusivamente com base no «valor indicado pela FPN no Requerimento nº 749/2022, de 24.08.2022», cfr. nota de rodapé 8 da página 6 do Relato de Auditoria. (...)

7º É certo que foram juntas faturas emitidas pelo cocontratante e referentes ao serviço objeto da adenda (referidos nos pontos 11º e 12º), mas, à semelhança de outros factos apurados (tais como os pontos 9 e 14), tal factualidade teve exclusivamente por base a informação prestada pelo atual executivo da JFPN. (...)

8º Por um lado, o valor constante do ponto 11. ascende a €138.451,95 e não ao aludido preço de €149.710,00, não se alcançando a razão da divergência entre o valor apostado nas faturas referentes ao serviço em causa e o valor indicado no requerimento apresentado neste Tribunal pelo atual executivo da JFPN.

9º Por outro lado, a mera emissão de faturas com valores discriminados relativamente aos serviços prestados no âmbito da adenda em apreço, nada revelam quanto ao alegado acréscimo de valor inicial, ou, por outras palavras, à fixação de um preço adicional ao inicialmente contratado. (...)

11º Chegados aqui, atentas as considerações supra, suscita-se a questão de saber se a adenda em apreço preenche os requisitos legais para dever ser sujeita a fiscalização prévia ao abrigo dos artigos 46º, nº 1, al. d) da LOPTC. (...)

13º Ora, no caso que nos ocupa, é expressamente referido na adenda, cláusula terceira que a modificação em apreço não determina a necessidade de reposição do equilíbrio financeiro do contrato, mantendo, por conseguinte, inalterado o seu valor inicial.

14º E assim foi. Consta aliás da Proposta nº 296/JFPN/2020, de 16.12.2020, no Considerando e) «Que das modificações a introduzir não resulta a necessidade de estabelecer a reposição do equilíbrio financeiro do contrato, havendo apenas lugar ao pagamento dos trabalhos executados, quando ocorram os referentes às despesas, na modalidade de série de preços, sem que daí possa resultar a alteração do valor total do contrato;» (...)

15º Dos considerandos da proposta da qual resultou a votação da adenda em apreço, resulta que dos serviços contratados de deservagem não resultaria um acréscimo do valor contratual inicialmente estabelecido, pois seriam faturados na modalidade de série de preços e porque da alteração do número de meios humanos afetos à prestação de serviços aos sábados e domingos resultaria um decréscimo de faturação, ou seja, haveria uma redução do valor contratado para aquele tipo de serviços.

16º Foi entendimento que os encargos resultantes destes serviços seriam assegurados pela dedução daqueles outros que deixariam de ser executados na modalidade inicialmente contratados.

17º Resulta do exposto que, aquando da celebração da adenda em causa não se previu qualquer agravamento do encargo financeiro ou responsabilidade financeira, o que terá estado na origem da decisão de não submeter a adenda a visto prévio deste Tribunal, ou seja, por não se enquadrar na previsão legal da al. d) do artigo 46º da LOPTC, sendo certo que tal obrigação não é nem foi do ora indiciado, servindo este excursus para melhor enquadrar a presente resposta.

18º Chegados aqui outra conclusão impõe-se, a saber, não sendo previsto aumento do preço contratual inicial, nenhum incumprimento lhe pode ser assacado (...) razão pela qual não foi cometida a referida infração tipificada na al. b) do nº 1 do artigo 65º da LOPTC. (...)

20º Vem ainda o ora impetrante indiciado da violação das normas legais relativas à contratação pública, mais precisamente o disposto nas alíneas b) e h) do nº 1 do artigo 96º e o artigo 370º, por remissão do artigo 454º, todos do CCP. (...)

22º Lido e relido o relato de auditoria, com o devido respeito que é muitíssimo, a fundamentação para a conclusão extraída da violação das referidas normas legais é omissa, apenas limitando-se a reproduzir o texto das normas legais aplicáveis sem fazer qualquer exercício de aplicação das mesmas ao caso concreto.

23º Sem prejuízo, sempre se dirá que se entende estarem preenchidos os requisitos para que a alteração em causa vertida na adenda fosse realizada através de prestações complementares que se traduz numa das vertentes da modificação objetiva do contrato.

24º Consequentemente, não havia obrigatoriedade de recorrer a outro procedimento pré-contratual para a contratação dos serviços em causa, inexistindo qualquer violação da norma contida no artigo 20º do CCP. (...)

26º Por fim, vem o ora indiciado pronunciar-se sobre a alegada violação do disposto nas alíneas b) e h) do nº 1 do artigo 96º do CCP, porquanto entende o Tribunal que a adenda é omissa quanto aos elementos obrigatórios que devem constar no clausulado do contrato escrito, designadamente a indicação do ato de adjudicação e do ato de aprovação da minuta do contrato.

27º No que respeita ao ato de adjudicação dá-nos o artigo 73.º do Código dos Contratos Públicos, a sua definição como sendo «o ato pelo qual o órgão competente para a decisão de contratar aceita a única proposta apresentada ou escolhe uma de entre as propostas apresentadas».

28º Aplicando o conceito acima reproduzido ao caso em apreço com as devidas adaptações, forçoso é concluir que o acto de adjudicação corresponde à Deliberação da Junta de Freguesia do Parque das Nações datada de 17.12.2020 que remete para a Proposta nº 296/2020, da qual faz parte integrante (...).

29º Ora, o supra reproduzido ato de adjudicação vem expressamente mencionado na Adenda em causa, pelo que inexistente a apontada violação da al. b) do nº 1 do artigo 96º do CCP, pois que a omissão da indicação do ato de aprovação da minuta do contrato, isoladamente, não será certamente suficiente para ser relevada para efeitos de responsabilidade financeira sancionatória.

30º É ainda mencionado no relato a alegada violação da al. h) do nº 1 do artigo 96º do CCP. À semelhança das demais, também esta se deve ter por inverificada, em face do já alegado em 12º a 19º e que se dá por reproduzido por economia processual.

31º Do exposto fica à evidência demonstrado que o indiciado não praticou qualquer das infrações financeiras sancionatórias previstas no artigo 65º al. b) e l) da LOPTC, com o necessário arquivamento dos autos.

32º Caso assim não se entenda, o que por mera cautela de patrocínio e sem conceder se admite, sempre se requer a V. Exa. se digne relevar alguma falta de carácter meramente formal, que o ora indiciado não se tenha apercebido.

33º Na verdade, o indiciado reúne os requisitos previstos no nº 9 do artigo 65º da LOPTC para que a eventual responsabilidade financeira sancionatória lhe seja relevada (...)

36º Atendendo a que os Serviços da JFPN elaboram, no âmbito das suas competências, as Propostas sujeitas às Deliberações necessárias, o indiciado, com formação académica em Arquitetura (alegando A... ser engenheiro), assumiu, de boa-fé e como boa prática, que os já referidos Serviços cumpriram, na formação e na execução dos contratos públicos, as disposições legais, as disposições regulamentares, os princípios que devem nortear a matéria concernente à contratação pública, e, por ênfase, o princípio da legalidade. (...)

38º Pelo que, caso este Tribunal venha a concluir pela prática de alguma infração financeira sancionatória, ficou demonstrado que o mesmo não teve consciência da ilicitude e jamais representou como possível este resultado, pelo que agiu sem culpa, em qualquer uma das suas modalidades, devendo ser relevada a sua responsabilidade ou no limite ser dispensado de pena.

Nestes termos e nos melhores de direito requer-se o arquivamento dos autos pela inexistência de qualquer infração financeira praticada pelo aqui indiciado (...).

VII. APRECIÇÃO

1. De acordo com a factualidade descrita, assente na documentação carreada para os autos, em 17.12.2020, a FPN aprovou por unanimidade uma adenda n.º 1 ao contrato de aquisição de serviços n.º 27/2019 de “*Manutenção e conservação de espaços verdes, floeiras e arvoredo em caldeira*”, com vista a alterar a afetação dos recursos humanos no fim de semana e ampliar o objeto do contrato inicial com a inclusão de serviços de deservagem.
2. Em 18.12.2020, foi outorgada esta adenda ao contrato n.º 27/2019. Não constando na mesma o preço contratual, foi indicado pela JFP o valor de 149.710,00€ (a acrescer do IVA).
3. O clausulado da presente adenda é omissivo quanto a vários elementos obrigatórios, designadamente a indicação do ato de aprovação da minuta da adenda, o prazo de execução, o preço contratual e a classificação orçamental da dotação por onde será satisfeita a despesa, como exigido nas alíneas b), e) e h) do n.º 1 do artigo 96.º do CCP.
4. No que se refere ainda à autorização da despesa da presente adenda não foi documentado que a Junta de Freguesia tivesse realizado a competente inscrição orçamental, o correspondente cabimento orçamental prévio e a adequada classificação da despesa, bem como emitido um número de compromisso válido e sequencial de suporte à mesma, em incumprimento do disposto nas alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 52.º da LEO, do artigo 13.º e n.ºs 1 e 2 do artigo 22.º da RAFE, n.ºs 1, 3 e 5 do artigo 5.º da LCPA e no n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 02.06. Igualmente não foi comprovado que a despesa plurianual em causa tivesse sido precedida de autorização da Assembleia de Freguesia, desrespeitando, assim, a alínea d) do n.º 1 do artigo 6.º da LCPA.
5. Esta adenda a um contrato de aquisição de serviços, qualificada como uma modificação objetiva, devia seguir o regime das modificações objetivas aos contratos previsto nos artigos 311.º e seguintes, 316º e seguintes e 370.º a 381.º, estes por remissão do artigo 454.º, todos do CCP, como se menciona nos pontos 10 e 11 do capítulo IV do presente relatório.
6. Apura-se, no entanto, que na deliberação de aprovação/adjudicação da presente adenda tais pressupostos não foram preenchidos/fundamentados, o que desrespeitou os artigos mencionados no ponto anterior. Assim sendo, a sua adjudicação, atento o seu valor, deveria então ter sido precedida de concurso público sem publicação de anúncio no JOUE, em cumprimento do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP, o que não sucedeu.
7. No que se refere à execução desta adenda verifica-se que a mesma foi submetida a fiscalização prévia do TdC, em 24.08.2022, atento o disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC.

8. Porém, à data da sua remessa para fiscalização prévia, 24.08.2022, a adenda já se encontrava a produzir efeitos materiais desde a data da respetiva celebração (em 18.12.2020) e já tinha sido autorizado o pagamento de seis faturas relativas aos serviços objeto da mesma [(em 19.05.2021 e em 26.08.2021, no valor total de 77.289,66 (sem IVA incluído)], como se detalha no ponto 12 do capítulo III deste relatório.
9. Ora, decorre do n.º 1 do artigo 45.º da LOPTC que os atos e contratos sujeitos à fiscalização prévia do TdC não podem produzir quaisquer efeitos financeiros, isto é, autorização e efetivação de pagamentos, antes da decisão do TdC.

A adenda ao contrato visado estava sujeita a fiscalização prévia do TdC e, assim, foi incumprida esta norma legal.

10. Questionada, quer em sede de fiscalização prévia, quer em sede deste processo de apuramento de responsabilidades financeiras, acerca das razões que originaram esta situação, a FPN informou que a adenda foi adjudicada pelo executivo anterior e que só em março de 2022, após a instalação do novo executivo (em outubro de 2021) a identificaram, atento o valor das faturas apresentadas pelo cocontratante não coincidir com o valor do contrato n.º 27/2019, tendo suspenso a aquisição dos respetivos serviços, em março de 2022, e remetido a mesma ao Tribunal, em agosto de 2022.

Alegaram ainda que este executivo pagou as faturas pendentes pelo respetivo valor parcial correspondente, apenas, aos serviços objeto do contrato inicial, em abril de 2023, não tendo pago os serviços objeto da adenda em causa e emitido notas de débito.

11. No exercício do contraditório, os indiciados responsáveis A... e C... vieram alegar que:
- a) No seu entendimento os encargos resultantes da prestação de serviços desta adenda seriam assegurados pela dedução de outros serviços contratuais que deixariam de ser executados na modalidade inicialmente contratada. Assim, não consideraram que tivesse havido qualquer aumento do preço contratual inicial, pelo que nenhum incumprimento lhes pode ser assacado.
 - b) Mas, mesmo que houvesse acréscimo de despesa, o que contestam, salientam que o valor atribuído à adenda, 149.710,00 € foi apurada pela auditoria exclusivamente com base na indicação do atual executivo da FPN e existe uma discrepância com o valor total resultante do somatório das faturas, que ascende a 138.451,95 €, *“não se alcançando a razão da divergência entre o valor apostado nas faturas referentes ao serviço em causa e o valor indicado no requerimento apresentado neste Tribunal pelo atual executivo da JFPN”*.

- c) Concluindo que a mera emissão de faturas com valores discriminados relativamente aos serviços prestados no âmbito da adenda em apreço, nada revelam quanto ao alegado acréscimo de valor inicial, ou, por outras palavras, à fixação de um preço adicional ao inicialmente contratado.
- d) Entendem estarem preenchidos os requisitos para que o objeto da adenda fosse considerado como prestações complementares, não sendo, por isso, necessário recorrer a outro procedimento pré-contratual para a contratação dos serviços em causa, inexistindo qualquer violação da norma contida no artigo 20.º do CCP.
- e) No que se refere aos elementos obrigatórios do clausulado da adenda referem que o ato de adjudicação está indicado na mesma, admitindo a omissão de indicação do ato de aprovação da minuta do contrato.
- f) Consideram que não incumpriram o disposto na alínea h) do artigo 96.º do CCP, uma vez que, não existindo acréscimo de despesa não havia lugar a nova cabimentação da despesa.
- g) As propostas sujeitas à deliberação dos indiciados responsáveis foram elaboradas pelos serviços da Junta de Freguesia, tendo assumido que tinham sido cumpridas as disposições legais e regulamentares aplicáveis, designadamente jurídicas e orçamentais, e que têm formação académica na área da engenharia e da arquitetura, não tendo consciência da ilicitude e agido sem culpa.

12. Estes argumentos não colhem, porquanto:

- a) No que se refere ao entendimento dos indiciados responsáveis sobre a inexistência de acréscimo de despesa quanto ao preço inicial do contrato e que os encargos resultantes destes serviços seriam assegurados pela dedução de outros que deixariam de ser executados, considera-se que não lhes assiste razão, uma vez que:
 - Se quanto à alteração da distribuição de recursos humanos nos sábados e domingos, passando de 12 em cada um dos dias para 22 no sábado e 2 no domingo, se concorda que possa não ter determinado acréscimo de encargos;
 - O mesmo não acontece como a outra alteração titulada pela adenda. De acordo com o considerando c) da adenda, existiu uma ampliação do objeto do contrato inicial com a inclusão dos serviços de deservagem e respetivos preços unitários (o objeto contratual inicial respeitava a “Serviços de manutenção e conservação de espaços verdes, floreiras e arvoredos em caldeira”);

- Ou seja, alterou-se o objeto e o preço do contrato inicial (mesmo que os serviços fossem pagos de acordo com autos de medição e se fizessem eventuais operações contabilísticas). Aquando da adjudicação da proposta inicial estes serviços de deservagem e respetivos valores unitários não foram contemplados.

- Mesmo que se admitisse (por hipótese que se afasta) que eram serviços complementares, não era nem é legalmente possível compensar o seu preço com o montante de serviços contratuais que eventualmente deixassem de ser prestados (artigo 370.º do CCP).

- Se dúvidas existissem, as faturas emitidas para a despesa adicional e reclamadas em sede de processo de injunção, no montante de 138.451,95 €, confirmam esse acréscimo de montante.

- b) No que se refere à diferença de valores, confirma-se que o montante de 149.710,00 € foi indicado pela FPN que o valor total das faturas recebidas pela entidade e que constam, aliás, do processo de injunção interposto quanto à mesma, por falta de pagamento, ascenderam a 138.451,95 €.

Nesta auditoria de apuramento da responsabilidade financeira o montante a atender é o resulta das faturas emitidas (e pagas) resultantes da execução da adenda e, como tal, se encontra comprovado.

- c) No que se refere ao entendimento dos indiciados responsáveis quanto ao cumprimento do regime das modificações objetivas ao contrato e à desnecessidade de recurso a outro procedimento pré contratual, conforme indicado no ponto 11 do capítulo IV do relatório, menciona-se que este regime estabelece um conjunto de requisitos qualitativos e quantitativos para que a alteração ao contrato configure uma modificação objetiva legalmente admissível, sendo trabalhos/serviços complementares aqueles cuja espécie ou quantidade não foi prevista no contrato de empreitada mas eram essenciais para a sua conclusão e não podiam ser técnica ou economicamente separáveis do seu objeto – n.º 1 do artigo 370.º do CCP, na redação vigente na data dos factos (sendo ainda também necessário o preenchimento de outros requisitos, como terem resultado de circunstâncias não previstas ou de circunstâncias imprevisíveis).

Ora, os serviços adquiridos através da adenda (deservagem) eram serviços novos, autónomos, em relação ao contrato inicial. Logo, não podiam ser adjudicados ao abrigo do artigo 370.º do CCP, aplicável por força do artigo 454.º do mesmo Código.

Assim, para a sua adjudicação devia ter sido adotado um dos procedimentos para a formação de contratos previstos no artigo 16.º do CCP, o que não ocorreu.

- d) Quanto aos elementos obrigatórios do contrato que estão omissos na adenda, concorda-se que não se inclui o ato de adjudicação, como referem os indiciados responsáveis, uma vez que se menciona a deliberação da Junta de FPN de 17.12.2020, tendo o relatório já contemplado esta correção.
 - e) Mas estão omissos no clausulado o ato de aprovação da minuta da adenda, o prazo de execução, o preço contratual e a classificação orçamental da dotação por onde será satisfeita a despesa, como exigido nas alíneas b), e) e h) do n.º 1 do artigo 96.º do CCP.
 - f) Quanto à confiança que depositaram nos serviços da autarquia, o entendimento de que estavam cumpridas todas as normas legais e regulamentares aplicáveis e a formação académica não jurídica (engenharia e arquitetura) impõe-se referir que nos termos do artigo 4.º do Estatuto dos Eleitos Locais (Lei n.º 29/87, de 30.06, na redação em vigor) constitui um dever dos eleitos locais observar o princípio da legalidade⁴¹., sendo certo que nos termos do artigo 6.º do Código Civil o desconhecimento ou a má interpretação da lei não justifica a falta do seu cumprimento nem isenta as pessoas das sanções nela estabelecidas.
13. Considera-se, assim, que a adjudicação, autorização da despesa e execução desta adenda ao contrato de aquisição de serviços n.º 27/2019, foram ilegais por desrespeito das normas indicadas nos pontos 3 a 6 e 8 e 9 deste capítulo VII do relatório.

VIII. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA INDICIADA

A. INFRAÇÕES FINANCEIRAS SANCIONATÓRIAS

1. A adenda em apreço consubstanciou uma alteração a um contrato visado com agravamento dos encargos iniciais, pelo que se encontrava sujeita a fiscalização prévia do TdC, nos termos da alínea d) do artigo 46.º da LOPTC, logo não poderia legalmente produzir efeitos financeiros antes do visto do TdC, não podendo ter sido autorizados pagamentos.

⁴¹ Vide Acórdão n.º 6/2013-3.ª S/PL, de 14.04 “(...) é expressamente exigido aos eleitos locais “observar escrupulosamente as normas legais e regulamentares aplicáveis aos atos por si praticados ou pelos órgãos a que pertencem”, “salvaguardar e defender os interesses públicos do Estado e da respetiva autarquia” e “respeitar o fim público dos deveres em que se encontram investidos (...)”.

2. Porém, foi efetuado o pagamento de seis faturas, em 19.05.2021 e em 26.08.2021 (antes da remessa da adenda ao TdC que ocorreu em 24.08.2022), no montante de 77.289,66 €, pelo que esta produção de efeitos financeiros desrespeitou o disposto no n.º 1 do artigo 45.º da LOPTC.
3. A autorização e efetivação de pagamentos antes (ou sem) a pronúncia do TdC em desrespeito do n.º 1 do artigo 45.º da LOPTC, é suscetível de consubstanciar a prática da infração financeira prevista na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC – “*Pela execução de atos ou contratos que (...) que tenham produzido efeitos em violação do artigo 45.º*” – vide anexo I ao relatório.
4. Esta adenda é omissa quanto aos elementos obrigatórios que devem constar no clausulado do contrato escrito, designadamente a indicação do ato de aprovação da minuta do contrato, o prazo de execução, o preço contratual e a classificação orçamental da dotação que suporta a despesa. Assim foram desrespeitadas as alíneas b), e) e h) do n.º 1 do artigo 96.º do CCP.
5. Também não foram observados os requisitos legais para se qualificar a adenda como uma modificação objetiva ao contrato, pelo que desrespeitou o disposto nos artigos 311.º e seguintes e 370.º e seguintes, estes últimos por remissão do artigo 454.º, todos do CCP.

Acresce que, não constituindo a adenda uma modificação objetiva legal ao contrato, foi também preterido o procedimento que seria legalmente adequado, em violação do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP.
6. A preterição das normas legais supramencionadas é suscetível de configurar o ilícito tipificado na alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC “*(...) violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública (...)*” – vide anexo I ao relatório.
7. Acresce que a despesa decorrente desta adenda não foi objeto da competente inscrição orçamental, do correspondente cabimento orçamental prévio e adequada classificação da mesma, não tendo igualmente sido emitido um número de compromisso válido e sequencial de suporte à despesa, nem a respetiva autorização plurianual, em incumprimento das alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 52.º da LEO, do artigo 13.º e n.ºs 1 e 2 do artigo 22.º da RAFE, n.ºs 1, 3 e 5 do artigo 5.º e alínea d) do n.º 1 do artigo 6.º da LCPA e no n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 02.06.
8. A violação destas normas financeiras é suscetível de integrar também a infração tipificada na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC “*(...) violação das normas sobre a (...) assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos*” – vide anexo I ao relatório.

B. IDENTIFICAÇÃO NOMINAL E FUNCIONAL DOS EVENTUAIS RESPONSÁVEIS

9. Em matéria de imputação de responsabilidade financeira sancionatória, como já se mencionou no ponto 26 do capítulo IV do presente relatório, 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 – n.ºs 1 a 4 do artigo 61.º e artigo 62.º, aplicáveis por força do n.º 3 do artigo 67.º, todos da LOPTC.
10. Para efeitos de responsabilidade financeira, o agente da ação é aquele que praticou o ato ilícito, como tal qualificado nos termos do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.
11. Assim, considera-se que a responsabilidade pela adjudicação, outorga e execução ilegal desta adenda ao contrato de aquisição de serviços n.º 27/2019 é imputável ao então Presidente da Junta de FPN, A..., ao então Vogal Tesoureiro B... e ao então Vogal C..., nos termos seguintes:
 - 11.1. A..., B... e C..., Presidente, Vogal Tesoureiro e Vogal da Junta de FPN, respetivamente, que aprovaram por unanimidade, em 17.12.2020, a Proposta n.º 296/JFPN/2020 de modificação objetiva ao contrato n.º 27/2019 com violação das normas identificadas nos pontos 4, 5 e 7 do capítulo VIII do presente relatório;
 - 11.2. A..., Presidente da FPN, que outorgou, em 18.12.2020, a adenda ao contrato n.º 27/2019, sem verificação da conformação legal da mesma, que não a remeteu ao TdC, para efeitos de fiscalização prévia, quando detinha a competência para a prática desse ato, nos termos da alínea k) do n.º 1 do artigo 18.º do RJAL e que autorizou ainda em 19.05.2021 e em 26.08.2021, o pagamento das faturas n.ºs 59, 194, 315, 528, 604 e 734/2021 em data anterior à pronúncia do TdC, em sede de fiscalização prévia, com violação das normas identificadas nos pontos 2, 4, 5 e 7 do capítulo VIII do presente relatório;
 - 11.3. B..., Vogal Tesoureiro da Junta de FPN, que autorizou, em 19.05.2021 e em 26.08.2021, o pagamento das faturas n.ºs 59, 194, 315, 528, 604 e 734/2021 em data anterior à pronúncia do TdC, em sede de fiscalização prévia, com violação do disposto no n.º 1 do artigo 45.º da LOPTC, como referido no ponto 2 do capítulo VIII do presente relatório.
12. Não foram remetidas informações, pareceres ou outros documentos nos quais se analisassem questões quanto à legalidade da adjudicação e outorga desta adenda bem como dos respetivos pagamentos, sem a pronúncia do TdC, em sede de fiscalização prévia (apesar de terem sido questionados por este Tribunal).

C. SANCIONAMENTO DAS INFRAÇÕES FINANCEIRAS

13. A eventual condenação em responsabilidade financeira sancionatória atrás referida, a efetivar através de processo de julgamento de responsabilidades financeiras [cf. n.º 3 do artigo 58.º, n.º 2 do artigo 79.º e alínea a) do n.º 1 do artigo 89.º, da LOPTC], é sancionável com multa num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites fixados no n.º 2 do artigo 65.º. A multa tem como limite mínimo o montante correspondente a 25 UC⁴² (2.550,00 €) e como limite máximo o montante correspondente a 180 UC (18.360,00 €) a determinar, nos termos dos n.ºs 4 e 5 do mesmo dispositivo legal.
14. Esta responsabilidade, que é pessoal e individual, é suscetível de ser relevada nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, caso se verifiquem os pressupostos aí indicados.
15. No que concerne à possibilidade de relevação da responsabilidade financeira sancionatória, cumpre notar que tal mecanismo, previsto no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, constitui uma competência de exercício não vinculativo ou facultativo pelas 1.ª e 2.ª Secções do TdC (como resulta do emprego do termo “*podem*”), ainda que se encontrem preenchidos todos os pressupostos exigidos nas alíneas do seu n.º 9. No caso concreto e no tocante a estes (pressupostos), constata-se que inexistem, em relação à entidade e aos referidos responsáveis, recomendações e condenações anteriores do TdC por irregularidades/ilegalidades análogas às indicadas no relatório, como exigido nas alíneas b) e c).
16. Quanto à culpa dos indiciados responsáveis [alínea a) do n.º 9 do artigo 65.º], considera-se que, enquanto eleitos locais, como presidente, vogal tesoureiro e vogal e atentas as funções de gestão, que lhes estavam atribuídas, deviam conhecer os preceitos legais que foram desrespeitados, não tendo atuado, assim, com o cuidado que lhes era exigível. Considera-se, no entanto, que a sua culpa pode ser diminuta, mas ainda, assim, é uma culpa negligente.

IX. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, nos termos do n.º 4 do artigo 29.º da LOPTC, e do n.º 1 do artigo 136.º do Regulamento do Tribunal de Contas⁴³, foi, em 29.04.2024,

⁴² O valor da UC é de 102 €, desde 20 de abril de 2009, por força da entrada em vigor do Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26 de fevereiro.

⁴³ Regulamento n.º 112/2018-PG, de 24 de janeiro, aprovado pelo Plenário Geral, em reunião de 24 de janeiro, e publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 33, de 15.02, com as alterações introduzidas pelas Resoluções n.ºs 3/2021-PG, 2/2022-PG e 3/2023-PG, de 24.02.2021, 29.03.2022 e 15.12.2023, publicadas no Diário da República, 2.ª Série, n.ºs 48, 68 e 5, de 10.03.2021, 06.04.2022 e 08.01.2024, respetivamente.

emitido pelo Senhor Procurador-Geral-Adjunto, o Parecer n.º 22/2024, que parcialmente se transcreve:

“(…) 14. Observa-se que as situações mobilizadas para o projeto de relatório tiveram o enquadramento jurídico que se impunha, designadamente quanto à determinação das normas secundárias que levaram ao preenchimento, objetivo, das infrações financeiras identificadas.

15. Em conformidade com o exposto, o Ministério Público é do parecer que o projeto de relatório e o aí decidido, por seguirem juízo rigoroso de legalidade e de objetividade, justificam-se e devem proceder, sendo que será guardada para ulterior e apropriado momento, uma apreciação mais detalhada do elemento subjetivo, enquanto pressuposto da responsabilidade financeira (...)”.

X. CONCLUSÕES

1. Em 17.12.2020, a FPN aprovou por unanimidade uma adenda ao contrato de aquisição de serviços n.º 27/2019 de “*Manutenção e conservação de espaços verdes, floreiras e arvoredo em caldeira*”, com vista a alterar a afetação dos recursos humanos no fim de semana e ampliar o objeto do contrato inicial com a inclusão de serviços de deservagem.
2. Em 18.12.2020, foi outorgada esta 1.ª adenda ao contrato n.º 27/2019. Não constando na mesma o preço contratual foi indicado pela JFPN que seria de 149.710,00€ (a acrescer do IVA).
3. O clausulado da presente adenda é omissivo quanto a vários elementos obrigatórios, designadamente a indicação do ato de aprovação da minuta do contrato, o prazo de execução, o preço contratual e a classificação orçamental da dotação por onde será satisfeita a despesa, tendo desrespeitado, assim, o previsto nas alíneas b), e) e h) do n.º 1 do artigo 96.º do CCP.
4. No que se refere ainda à autorização da despesa da presente adenda não foi documentado que a Junta de Freguesia tivesse realizado a competente inscrição orçamental, o correspondente cabimento orçamental prévio e adequada classificação da despesa, bem como emitido um número de compromisso válido e sequencial de suporte à mesma, em incumprimento do disposto nas alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 52.º da LEO, do artigo 13.º e n.ºs 1 e 2 do artigo 22.º da RAFE, n.ºs 1, 3 e 5 do artigo 5.º da LCPA e no n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 02.06. Igualmente não foi comprovado que a despesa plurianual em causa tivesse sido precedida de autorização da Assembleia de Freguesia, desrespeitando, assim, a alínea d) do n.º 1 do artigo 6.º da LCPA.
5. Esta adenda a um contrato de aquisição de serviços tendo sido qualificada como modificação objetiva deveria ter seguido o regime legal das modificações objetivas aos contratos, o que não

ocorreu, tendo sido, assim, desrespeitados os artigos 311.º e seguintes, 316.º e seguintes e 370.º a 381.º, estes últimos por remissão do artigo 454.º, todos do CCP. Atenta a ilegalidade apurada, a sua adjudicação deveria ter sido precedida de concurso público sem publicação de anúncio no Jornal Oficial da União Europeia, em cumprimento do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP, o que não sucedeu.

6. No que se refere à execução desta adenda verifica-se que a mesma foi submetida a fiscalização prévia do TdC, em 24.08.2022, atento o disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC.
7. Porém, à data da sua remessa para fiscalização prévia, 24.08.2022, a adenda já se encontrava a produzir efeitos materiais desde a data da respetiva celebração (em 18.12.2020), e já tinha sido autorizado o pagamento de seis faturas relativas aos serviços objeto da adenda [(em 19.05.2021 e em 26.08.2021, no valor total de 77.289,66 (sem IVA incluído)], o que violou o disposto no n.º 1 do artigo 45.º da LOPTC
8. Estas ilegalidades foram justificadas pela FPN como sendo uma adenda adjudicada pelo executivo anterior e que o atual apenas pagou as faturas pendentes pelo respetivo valor parcial correspondente, apenas, aos serviços prestados no contrato inicial, em abril de 2023, não tendo pago os serviços objeto da adenda em causa e emitido notas de débito.
9. Em sede de contraditório, os indiciados responsáveis argumentaram que a adenda não acarretava qualquer acréscimo de encargos em relação ao preço do contrato inicial, pelo que não se verificaram as ilegalidades que foram apontadas. Apenas reconhecem que estaria em falta no clausulado da adenda a aprovação da sua minuta.
10. As ilegalidades acima identificadas são suscetíveis de determinar responsabilidade financeira sancionatória nos termos das alíneas h), l) e b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, respetivamente, como se detalha no capítulo VIII deste relatório.
11. Os responsáveis pela prática destas infrações são os então Presidente Junta de FPN, A..., Vogal Tesoureiro, B..., e Vogal, C....

XI. DECISÃO

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

- a) Aprovar o presente relatório que evidencia ilegalidade na adjudicação e execução da 1.ª adenda ao contrato de aquisição de serviços n.º 27/2019 e identifica os responsáveis no ponto VIII.
- b) Recomendar à Freguesia do Parque das Nações:
 - O cumprimento de todos os normativos legais relativos à sujeição a fiscalização prévia dos atos/contratos sujeitos a este tipo de fiscalização do Tribunal de Contas (artigo 46.º da LOPTC) e, em particular, o que respeita à não produção de efeitos sem, ou antes, daquela pronúncia (artigo 45.º da LOPTC).
 - O cumprimento das normas previstas no CCP no que se refere aos elementos obrigatórios que devem constar no clausulado do contrato escrito e a verificação dos pressupostos para as modificações objetivas de contratos (n.º 1 do artigo 96.º, artigos 311.º e seguintes, 316º e seguintes e 370.º a 381.º, por remissão do artigo 454.º todos do CCP).
 - O cumprimento das normas financeiras no que se refere à competente inscrição orçamental da despesa, o correspondente cabimento orçamental prévio e adequada classificação da despesa e a emissão de número de compromisso válido e sequencial de suporte à mesma, (alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 52.º da LEO, do artigo 13.º e n.ºs 1 e 2 do artigo 22.º da RAFE, n.ºs 1, 3 e 5 do artigo 5.º da LCPA e no n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 02.06).
- c) Fixar os emolumentos devidos pela Freguesia do Parque das Nações em 1.809,95 €, ao abrigo do estatuído no n.º 1 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31.05, o qual foi alterado pelas Leis n.ºs 139/99, de 28.08 e 3-B/2000, de 04.04.
- d) Remeter cópia do relatório:
 - Ao Presidente da Junta de Freguesia do Parque das Nações;
 - Aos indiciados responsáveis a quem foi notificado o relato;
 - À Juíza Conselheira da 2.ª Secção responsável pela área de responsabilidade IX-Administração Local e Setor Empresarial Local.
- e) Remeter o processo ao Ministério Público nos termos do n.º 1 do artigo 57.º e alínea d) do n.º 2

do artigo 77.º da LOPTC.

- f) Após as notificações e comunicações necessárias, divulgar o relatório na página da internet do Tribunal de Contas.

Lisboa, 14 de maio de 2024

OS JUÍZES CONSELHEIROS

Miguel Pestana de Vasconcelos – Relator

Nuno Coelho

Sofia David

FICHA TÉCNICA

EQUIPA TÉCNICA	CATEGORIA	DEPARTAMENTO
Helena Santos	Auditora-Coordenadora	DFCARF
Emília Afonso	Auditora-Chefe	DFCARF – UAT ₂
Zélia Pereira	Auditora Verificadora	

ANEXO I - MAPA DE INFRAÇÕES FINANCEIRAS SANCIONATÓRIAS INDICIADAS

ANEXO II - RESPOSTAS APRESENTADAS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO