

Apuramento de Responsabilidade Financeira

RELATÓRIO N.º 6/2024 - ARF

1.ª SECÇÃO



T
C TRIBUNAL DE
CONTAS

PROCESSO N.º 03/2023 – ARF 1.ª Secção

Apuramento de responsabilidade financeira sancionatória no âmbito de protocolos de colaboração destinados à aquisição de assinaturas Andante Metropolitano, para alunos residentes em Vila Nova de Gaia, celebrados pelo Município de Vila Nova de Gaia

(Processos de Fiscalização Prévia n.ºs 227, 229 e 230/2023)

LISBOA

2024

ÍNDICE

I. INTRODUÇÃO.....	4
II. OBJETIVOS E METODOLOGIA.....	4
III. FACTUALIDADE APURADA.....	5
IV. NORMAS LEGAIS APLICÁVEIS/CARACTERIZAÇÃO DAS EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS.....	13
A. DA SUJEIÇÃO A FISCALIZAÇÃO PRÉVIA DO TdC.....	13
B. DA EXECUÇÃO DOS ATOS/CONTRATOS ANTES DA PRONÚNCIA DO TdC, EM SEDE DE FISCALIZAÇÃO PRÉVIA.....	13
C. DO NÃO ACATAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DO TdC	15
D. DA IMPUTAÇÃO DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA.....	15
V. COMPETÊNCIA PARA A PRÁTICA DOS ATOS IDENTIFICADOS.....	16
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	20
C. ALEGAÇÕES REMETIDAS NO EXERCÍCIO DO DIREITO DE CONTRADITÓRIO	24
VII. APRECIÇÃO	28
VIII. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA INDICIADA	35
A. INFRAÇÕES FINANCEIRAS SANCIONATÓRIAS	35
B. IDENTIFICAÇÃO NOMINAL E FUNCIONAL DOS EVENTUAIS RESPONSÁVEIS.....	36
C. SANCIONAMENTO DA INFRAÇÃO FINANCEIRA.....	38
IX. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO	39
X. CONCLUSÕES	39
XI. DECISÃO.....	41
FICHA TÉCNICA.....	43
ANEXO I - MAPA DE INFRAÇÕES FINANCEIRAS SANCIONATÓRIAS INDICIADAS.....	44
ANEXO II - RESPOSTAS APRESENTADAS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO.....	45

I. INTRODUÇÃO

1. Em 16.02.2023 e 17.02.2023, o Município de Vila Nova de Gaia (MVNG) remeteu ao Tribunal de Contas (TdC), para efeitos de fiscalização prévia¹, três protocolos de colaboração celebrados em 14.04.2022, 22.12.2022 e 22.07.2022, com a empresa TIP – Transportes Intermodais do Porto, ACE, no valor de 1.300.000,00 €, 900.000,00 € e 1.290.000,00 €, respetivamente.
2. Em sessão diária de visto (sdv), de 30.03.2023, foi concedido o visto aos protocolos em apreço, com recomendação à entidade para que esta se “(...) *abstenha de conferir efeitos retroativos aos contratos*”. Igualmente foi determinada a comunicação ao Departamento de Fiscalização Concomitante e de Apoio ao Apuramento de Responsabilidades Financeiras (DFCARF) para prossecução do apuramento de eventual responsabilidade financeira sancionatória atenta a existência de indícios de execução material e/ou financeira antes da pronúncia do TdC, em desrespeito dos n.ºs 1 e 4 do artigo 45.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas² (LOPTC) - no que se refere aos Processos n.ºs 227 e 230/2023 - e de não acatamento reiterado e injustificado de anteriores recomendações do TdC - no que se refere ao Processo n.º 229/2023 (neste caso também para apuramento de eventual responsabilidade sancionatória por incumprimento do prazo previsto no n.º 2 do artigo 81.º da mesma Lei³).

II. OBJETIVOS E METODOLOGIA

1. O objetivo desta ação consistiu no apuramento de eventuais responsabilidades financeiras relativas:
 - a) À execução de dois protocolos de colaboração destinados à aquisição de assinaturas Andante Metropolitano, para alunos residentes em Vila Nova de Gaia, designadamente a produção de efeitos materiais e financeiros antes da pronúncia do TdC, em sede de fiscalização prévia (Processos n.ºs 227 e 230/2023, sendo que os efeitos financeiros só se indiciam no primeiro destes processos);
 - b) Ao não acatamento reiterado e injustificado de anteriores recomendações do TdC quanto a outro protocolo (Processo n.º 229/2023).

¹ Requerimentos n.ºs 276/2023, 278/2023 e 279/2023 que deram origem aos Processos de fiscalização prévia n.ºs 227, 229 e 230/2023, respetivamente.

² 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 06.10.

³ Esta responsabilidade sancionatória e não financeira é objeto de sentença.

2. O estudo da situação em apreço consubstanciou-se na documentação e esclarecimentos remetidos em sede de fiscalização prévia⁴ e desta ação de apuramento de responsabilidade financeira⁵.
3. Elaborado o relato, foi o mesmo, em cumprimento de despacho judicial, de 13.03.2024, e em observância do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 13.º da LOPTC, notificado à entidade e aos indiciados responsáveis, presidente, vereadores e ex-vereadores da câmara municipal, diretora municipal, chefe de divisão e técnica superior da autarquia, A..., B..., C..., D..., E..., F..., G..., H..., I..., J..., K..., L..., M... e N...⁶, respetivamente.
4. Em 03.04.2024, 15.04.2024 e 17.04.2024, os indiciados responsáveis H..., L... e D... apresentaram as suas alegações⁷, de forma individual, as quais foram tomadas em consideração na elaboração do presente relatório, encontrando-se nele sumariadas ou transcritas⁸, sempre que tal se haja revelado pertinente.
5. Os demais notificados requereram a emissão de guia para pagamento voluntário da multa (ou multas) que lhe foram imputadas, tendo comprovado o respetivo pagamento, pelo que, nos termos da alínea d) do n.º 2 do artigo 69.º da LOPTC, o procedimento de responsabilidade financeira sancionatória se extinguiu para todos eles.

III. FACTUALIDADE APURADA

Da análise dos processos de fiscalização prévia em apreço e documentação complementar, identificam-se os seguintes factos.

⁴ Para além da informação disponibilizada com os requerimentos de abertura, a enviada ao abrigo dos requerimentos n.ºs 481/2023 (Processo n.º 227/2023), 482/2023 (Processo n.º 229/2023) e 480/2023 (Processo n.º 230/2023), todos de 21.03.

⁵ Ofício ref.ª SAI-CMVNG/2023/24074, de 20.10.2023, remetido em anexo ao e-mail registado na Direção-Geral do Tribunal de Contas, na mesma data, com o n.º 9396/2023

⁶ Ofícios n.ºs 11635, 11636, 11637, 11639, 11640, 11641, 11645, 11648, 11653, 11658, 11662, 11666, 11667, 11668 e 13166/2024-DFCARF/UAT2, de 15.03.2024 e 22.03.2024.

⁷ Remetidas em anexo aos e-mails registados pela Direção-Geral do Tribunal de Contas com os n.ºs 3182, 3670 e 3624/2024, em 03.04.2024, 17.04.2024 e 15.04.2024, respetivamente.

⁸ As referidas alegações constam em anexo II ao relatório.

❖ DOS CONTRATOS E ATOS ANTECEDENTES

1. O MVNG celebrou, em **14.01.2021**, com a empresa TIP – Transportes Intermodais do Porto, ACE um protocolo de colaboração que tinha como objeto a comparticipação integral dos passes de transportes públicos para os alunos de ensino superior, residentes no concelho de Vila Nova de Gaia, no valor de 1.547.460,00 €, que vigorou desde 01.10.2020 até 01.10.2021, tendo o mesmo sido visado em sdv de 17.03.2021⁹.
2. Em **26.03.2021**, celebrou com a mesma empresa um outro protocolo de colaboração que tinha como objeto a comparticipação integral das modalidades 3Z/Municipal “Passe 4_18” e “Passe 4_18(A)” de todos os estudantes com idades compreendidas entre os 13 e os 18 anos, residentes no concelho, no valor de 840.000,00 €, com prazo de execução de 01.04.2021 até 31.03.2022, tendo o mesmo sido visado, em sdv de 30.06.2021¹⁰.
3. No âmbito de outros contratos remetidos pelo MVNG para fiscalização prévia do TdC , apura-se que foram efetuadas as seguintes recomendações a esta entidade:
 - a) Processo n.º 950/2017 (no valor de 449.181,28 €) - Decisão n.º 675/2017, proferida em sdv de 18.05.2017 - *“Conceder o visto ao protocolo registado sob o número 950/2017, advertindo a autarquia para que, nos termos do artigo 45.º, n.º 1, da Lei 98/97 (atual redação), o mesmo não poderia ter tido qualquer execução financeira antes do visto deste Tribunal, sob pena de responsabilidade financeira (vide artigo 65.º, n.º 1, alínea h) do mesmo diploma). Atentas as circunstâncias, considera-se que não há necessidade de prosseguir com o processo de responsabilização recomendando-se, no entanto, a não repetição da ilegalidade noutros casos. O mesmo vale para o incumprimento do prazo estabelecido no artigo 81.º, n.º 2, da mesma lei”*.

Esta decisão foi comunicada ao Presidente da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia (CVNG), ao abrigo do ofício ref.ª DECOP/UAT.2/16689/2017, de 23.05.2017.
 - b) Processo n.º 3494/2020 (no valor de 36.196,01 €) - Decisão n.º 103/2021, proferida em sdv de 27.01.2021 - *“Em Sessão Diária decide-se conceder o visto ao contrato submetido a fiscalização prévia. (...) A entidade fiscalizada não observou o prazo de remessa do contrato a este Tribunal, estabelecido no n.º 1 do artigo 81.º da LOPTC. Porém, por se verificarem os respetivos pressupostos, ao abrigo do disposto no n.º 9 do artigo 65.º, aplicável ex vi do n.º 3 do artigo 66.º, ambos da LOPTC, releva-se a responsabilidade pela indiciada infração*

⁹ Processo de fiscalização prévia n.º 167/2021.

¹⁰ Processo de fiscalização prévia n.º 659/2021.

prevista na alínea e) do n.º 1 do citado artigo 66.º. Recomenda-se, porém, à entidade fiscalizada que, de futuro, dê rigoroso cumprimento ao prazo estabelecido no citado n.º 2 do artigo 81.º da LOPTC”.

Esta decisão foi comunicada ao Presidente da CMVNG, ao abrigo do ofício ref.^a DECOP 3029/2021, de 27.01.2021.

- c) Processo n.º 3604/2020 (no valor de 692.383,65 €) - Decisão n.º 159/2021, proferida em sdv de 09.02.2021 – *“Em sessão diária de visto (...) decide-se conceder o visto ao referido contrato. Quanto ao verificado incumprimento do prazo do artigo 81.º, n.º 2, da LOPTC, e atentos a justificação apresentada pela entidade fiscalizada e o teor do precedente relatório, decide-se relevar a respetiva eventual infração integradora da previsão do artigo 66.º, n.º 1, alínea e), da LOPTC, ao abrigo do disposto no artigo 65.º, n.º 9, ex vi do artigo 66.º, n.º 3, in fine, do mesmo diploma, cujos pressupostos se considera ocorrerem no presente caso. Mais se adverte a entidade fiscalizada para a necessidade de, em casos futuros semelhantes, dar cabal cumprimento ao prazo estabelecido no citado artigo 81.º, n.º 2, da LOPTC”.*

Esta decisão foi comunicada ao Presidente da CMVNG, ao abrigo do ofício ref.^a DECOP 4809/2021, de 09.02.2021.

4. De acordo com o esclarecido pelo MVNG¹¹, estes ofícios *“(...) com as notificações das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas foram recebidas pelo Presidente da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia (no caso do ofício com a referência DECOP/UAT.2/16689/2017 proferido no âmbito do Processo n.º 950/2017) e pela Dra.O..., Diretora Municipal de Administração e Finanças (no caso dos ofícios com a referência DECOP-3029/2021 e DECOP 4809/2021, datados respetivamente de 27.01.2021 e 09.02.2021)” e “(...) a funcionária com competência subdelegada para a remessa de contratos ao Tribunal de Contas (...) tinha conhecimento do teor das recomendações em crise (...)”.*
5. Em 20.10.2021, 07.03.2022 e 08.11.2022, através dos Despachos n.ºs 73/PCM/2021, 36/PCM/2022 e 134/2022, respetivamente, o Presidente da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia (CMVNG) delegou na Diretora Municipal de Administração e Finanças, O... e na então Diretora do Departamento de Contratação e Notariado (posteriormente, Diretora Municipal de

¹¹ Conforme resposta do MVNG às questões n.ºs 4 e 6 no ofício ref.^a SAI-CMVNG/2023/24074, de 20.10.2023.

Contratação Pública) P..., a competência para remessa dos contratos celebrados pelo MVNG para fiscalização prévia do TdC¹².

6. Em 11.11.2021, 11.07.2022 e 14.11.2022, através dos Despachos n.ºs 82/DM-MG/2021 (ratificando todos os atos praticados desde 10.10.2021), 74/GM_DD/2022 e 140/GM_DM/2022¹³ foi subdelegada pelas identificadas dirigentes, na então Chefe de Gabinete do Notariado (posteriormente, Chefe de Divisão de Notariado) M..., a competência para remeter atempadamente ao Tribunal de Contas os documentos que careçam da respetiva apreciação, fiscalização e/ou conhecimento, com exceção dos documentos referentes às contas do Município.

❖ PROCESSO N.º 227/2023

7. A CMVNG, em reunião **de 04.04.2022**, aprovou por unanimidade, com efeitos retroativos a 01.10.2021, a celebração de um protocolo de colaboração para continuidade da aquisição de assinaturas Andante Metropolitano “Passe sub23@superior.tp” para alunos residentes em Vila Nova de Gaia e a respetiva minuta.

Esta deliberação foi tomada com base na respetiva minuta do protocolo, num documento com despacho de concordância e proposta para submissão a deliberação da câmara municipal da Diretora Municipal de Educação e Saúde, L..., de 02.02.2022 e subscrito pela técnica superior N..., daquela Direção Municipal, de 31.01.2022 e numa proposta de cabimento orçamental da despesa efetuado, em 30.03.2022, e agrupados com a ref.^a EDOC/2022/8618¹⁴.

O agendamento para aprovação deste protocolo nesta reunião camarária foi solicitado por despacho do Presidente da Câmara Municipal, de 30.03.2022.

8. Esta deliberação foi aprovada pelos seguintes membros do executivo municipal:

- ✓ A... (Presidente);
- ✓ B... (então Vice-Presidente)¹⁵;
- ✓ C... (Vereadora);

¹² Publicados nos Boletins Municipais n.ºs 132, 137 e 145, em 22.11.2021, 28.04.2022 e 22.12.2022, respetivamente.

¹³ Publicados nos Boletins Municipais n.ºs 133, 141 e 145, em 29.12.2021, 29.08.2022 e 22.12.2022, respetivamente.

¹⁴ Certidão emitida em 21.03.2023 pelo Departamento de Administração Geral e Arquivo da CMVNG, anexa ao requerimento n.º 481/2023, de 21.03.2023.

¹⁵ Tendo renunciado ao mandato em 12.06.2023.

- ✓ D... (Vereador)¹⁶;
- ✓ E... (Vereador);
- ✓ F... (Vereador);
- ✓ H... (Vereador);
- ✓ I... (Vereador);
- ✓ K... (Vereador);
- ✓ J... (Vereadora).

9. Em 14.04.2022, o MVNG outorgou o protocolo com a empresa TIP – Transportes Intermodais do Porto, ACE, no qual consta:

- a) O prazo de execução, desde a sua outorga (14.04.2022) até 01.10.2022¹⁷;
- b) O início de efeitos retroativos a 01.10.2021¹⁸;
- c) O montante a cobrar pela emissão de cada assinatura de 30,00 € ou 16,00 €¹⁹.

No requerimento para a criação do processo²⁰ a entidade indicou o preço contratual de 1.300.000,00 € (a acrescer IVA), como também constava do documento apresentado na reunião camarária de 04.04.2022.

10. Segundo esclarecido pelo MVNG²¹ a autorização para o início da sua execução (sem documentar) foi dada pela Diretora Municipal de Inclusão Social, L... *“à data da celebração dos protocolos”*.

11. No decurso da execução deste protocolo, em 27.06.2022, procedeu-se ao pagamento da fatura n.º 323/22, de 20.04.2022, no valor de 424.112,00 €, através da ordem de pagamento n.º 4504/22, de 02.06.2022, autorizada pelo Vereador e Vice-Presidente da CMVNG, F..., no uso de competência delegada pelo Presidente da Câmara Municipal²². Esta ordem de pagamento foi conferida por Q..., na qualidade de trabalhadora, por R..., na qualidade de Chefe da Divisão de Contabilidade e Tesouraria²³ e pelo tesoureiro (assinatura ilegível e não identificado)²⁴.

¹⁶ Renunciou ao mandato em fevereiro de 2024, conforme pronúncia enviada em 17.04.2024 e registada na DGTC com o n.º 3670/2024.

¹⁷ De acordo com a 15.ª cláusula contratual.

¹⁸ De acordo com a 10.ª cláusula contratual e o ofício resposta anexo ao requerimento n.º 481/2023, de 21.03.2023.

¹⁹ De acordo com a 9.ª cláusula contratual.

²⁰ Requerimento n.º 276/2023, de 16.02.2023.

²¹ No ofício ref.ª SAI-CMVNG/2023/24074, de 20.10.2023.

²² Despacho n.º 68/PCM/2021, de 20.10.2021, publicado no Boletim Municipal n.º 132 em 22.11.2021, através do qual lhe foram delegadas competências na área financeira.

²³ Despacho n.º 45/DPCF/2022, de 16.03.2022 publicado no Boletim Municipal n.º 137/2022 e consultável https://www.cm-gaia.pt/fotos/galeria_documentos/bm_n137_mar2022_1709796724626a6d9b1cae1.p-df.

²⁴ Conforme cópia da ordem de pagamento anexa ao ofício ref.ª SAI-CMVNG/2023/24074, de 20.10.2023.

12. Em 16.02.2023, o protocolo foi submetido ao TdC, para efeitos de fiscalização prévia, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC.
13. Analisado o processo em sede de fiscalização prévia, foi o mesmo devolvido ao MVNG para aperfeiçoamento da respetiva instrução²⁵, o qual deu resposta, juntando diversa documentação²⁶, tendo confirmado que este protocolo iniciou a sua execução em 01.10.2021, não obstante ter sido outorgado em 14.04.2022, estando já totalmente executado em termos materiais.
14. Em sdv de 30.03.2023, o TdC concedeu o visto ao protocolo, recomendou à entidade para que se “(...) *abstenha de conferir efeitos retroativos aos contratos*” e determinou o apuramento de eventual responsabilidade financeira, uma vez que o mesmo já se encontrava totalmente executado, em termos materiais, e parcialmente, em termos financeiros, o que desrespeitou os n.ºs 1 e 4 do artigo 45.º da LOPTC.

❖ PROCESSO N.º 229/2023

15. A CMVNG, em reunião de 12.12.2022, aprovou por unanimidade, com efeitos retroativos a 01.10.2022, a celebração de um outro protocolo de colaboração com o mesmo objeto do protocolo anterior, bem como a respetiva minuta “(...) *nos termos apresentados (...)*”, tendo como suporte um “Relatório de Distribuição ref.ª EDOC/2022/96826”, incluindo a minuta do protocolo, e o cabimento orçamental da despesa efetuado, em 30.11.2022²⁷. O agendamento foi solicitado por despacho do Presidente da Câmara Municipal, de 30.11.2022.
16. Esta deliberação foi aprovada, com exceção do Presidente A..., pelos mesmos Vereadores identificados no ponto 8 supra e, ainda, pela Vereadora G....
17. Em 22.12.2022, o MVNG outorgou o protocolo também com a empresa TIP – Transportes Intermodais do Porto, ACE, no qual consta:
 - a) O prazo de execução de 01.10.2022 a 31.03.2023²⁸;
 - b) O montante a cobrar pela emissão de cada assinatura de 30,00 € ou 16,00 €²⁹;
 - c) No requerimento para a criação do processo³⁰, a entidade indicou o preço contratual de 900.000,00 € (a acrescentar IVA).

²⁵ Ofício n.º 5421/2023-DFP, de 22.02.2023.

²⁶ No ofício anexo ao requerimento n.º 481/2023, de 21.03.2023.

²⁷ Certidão emitida em 21.03.2023 pelo Departamento de Administração Geral e Arquivo da CMVNG anexa ao requerimento n.º 482/2023, de 21.03.2023.

²⁸ De acordo com a 15.ª cláusula contratual.

²⁹ De acordo com a 9.ª cláusula contratual.

³⁰ Requerimento n.º 278/2023, de 16.02.2023.

18. De acordo com o informado pelo MVNG³¹, a autorização para o início da sua execução (sem documentar) foi dada pela Diretora Municipal de Inclusão Social, L... *“à data da celebração dos protocolos”*.
19. Atentos os esclarecimentos prestados, a competência para remessa dos contratos para fiscalização prévia celebrados pelo MVNG era da Chefe do Gabinete de Notariado (posteriormente Chefe da Divisão do Notariado) M..., ao abrigo dos despachos de delegação/subdelegação de competências identificados nos pontos 5 e 6 do capítulo III do presente relato.
20. Em 17.02.2023, o protocolo foi submetido ao TdC, para efeitos de fiscalização prévia, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC.
21. Analisado o processo em sede de fiscalização prévia, foi o mesmo devolvido ao MVNG para aperfeiçoamento da respetiva instrução³², o qual deu resposta, juntando diversa documentação, tendo confirmado que este protocolo iniciou a sua execução em 01.10.2022, apesar da sua outorga apenas ter ocorrido em 22.12.2022, encontrando-se já totalmente executado, em termos materiais³³.
22. Em sdv, de 30.03.2023, o TdC concedeu o visto ao protocolo, recomendou à entidade para que se *“(...) abstenha de conferir efeitos retroativos aos contratos”*, reconheceu o incumprimento do prazo legal previsto no n.º 2 do artigo 81.º da LOPTC e mencionou a existência de diversas recomendações à entidade sobre esta matéria, determinando o apuramento de eventual responsabilidade sancionatória.

❖ PROCESSO N.º 230/2023

23. A CMVNG, em reunião de 18.07.2022, aprovou por unanimidade, com efeitos retroativos a 01.04.2022, a celebração de novo protocolo de colaboração para aquisição de “Passe 4_18@escola.tp”, para alunos residentes em Vila Nova de Gaia, tendo como suporte a minuta do protocolo, um documento subscrito por L... da Direção Municipal de Políticas Sociais, de 31.01.2022, e uma proposta de cabimento orçamental da despesa efetuado em 13.07.2022,

³¹ Ofício ref.ª SAI-CMVNG/2023/24074, de 20.10.2023.

³² Ofício ref.ª 5537/2023-DFP, de 23.02.2023.

³³ Ofício anexo ao requerimento n.º 482/2023, de 21.03.2023.

agrupados com a ref.^a EDOC/2022/34552³⁴. O agendamento foi solicitado por despacho do Presidente da Câmara Municipal, de 13.07.2022.

24. Esta deliberação foi aprovada, com exceção do Vereador K..., pelos membros do executivo municipal identificados no ponto 8 deste capítulo.
25. Em 22.07.2022, o MVNG outorgou este protocolo com a empresa TIP – Transportes Intermodais do Porto, ACE, no qual consta:
- a) O prazo de execução, desde a sua outorga (22.07.2022) até 31.03.2023³⁵;
 - b) Início de efeitos retroativos a 01.04.2022³⁶;
 - c) O montante a cobrar pela emissão de cada assinatura de 30,00 € ou 12,00 €³⁷.
 - d) No requerimento para a criação do processo³⁸, a entidade indicou o preço contratual de 1.290.000,00 € (a acrescer IVA), tal como consta também do documento apresentado na reunião camarária de 18.07.2022.
26. Em 17.02.2023, o protocolo foi submetido ao TdC, para efeitos de fiscalização prévia, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC.
27. Analisado o processo em sede de fiscalização prévia, foi o mesmo devolvido ao MVNG para aperfeiçoamento da respetiva instrução³⁹, o qual deu resposta, juntando diversa documentação, tendo confirmado que este protocolo iniciou a sua execução em 01.04.2022, não obstante ter sido outorgado em 22.07.2022, estando já totalmente executado em termos materiais⁴⁰.
28. De acordo com informação do MVNG⁴¹ a autorização para o início da sua execução (sem documentar) foi dada pela Diretora Municipal de Inclusão Social, L... *“à data da celebração dos protocolos”*.
29. Em sdv de 30.03.2023, o TdC concedeu o visto ao protocolo, recomendou à entidade para que se *“(...) abstenha de conferir efeitos retroativos aos contratos”* e determinou o apuramento de eventual responsabilidade financeira, uma vez que já se encontrava executado, em termos materiais, o que desrespeitou o n.º 4 do artigo 45.º da LOPTC.

³⁴ Certidão emitida em 21.03.2023 pelo Departamento de Administração Geral e Arquivo da CMVNG, anexa ao requerimento n.º 480/2023, de 21.03.2023.

³⁵ De acordo com a 15.ª cláusula contratual.

³⁶ De acordo com a 10.ª cláusula contratual.

³⁷ De acordo com a 9.ª cláusula contratual.

³⁸ Requerimento n.º 279/2023, de 16.02.2023.

³⁹ Ofício ref.ª 5648/2023-DFP, de 23.02.2023.

⁴⁰ Ofício anexo ao requerimento n.º 480/2023, de 21.03.2023.

⁴¹ Ofício ref.ª SAI-CMVNG/2023/24074, de 20.10.2023.

30. Na sequência da comunicação das decisões de visto com recomendações a estes três protocolos, em 13.06.2023, a Diretora Municipal de Contratação Pública assinou uma “comunicação interna” intitulada “*Fiscalização Prévia e Concomitante pelo Tribunal de Contas*” com instruções aos serviços do município para submissão de contratos a fiscalização do TdC⁴².
31. Em data que se desconhece e sem estar documentado, o MVNG implementou “*(...) um mecanismo informático de controlo, que impossibilita o registo de faturas associadas a quaisquer procedimentos de valor superior a 750 mil euros (...) sem que esteja devidamente preenchido no referido sistema informático a data do Visto Prévio do TC (ou informação de não aplicabilidade)*”⁴³.

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, na alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º e na alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC, todos os contratos de aquisição de serviços celebrados por autarquias que sejam geradores de despesa, de montante superior ao estabelecido legalmente para esse efeito e reduzidos a escrito por força de lei, encontram-se sujeitos a fiscalização prévia do TdC.
2. Nos termos do n.º 2 do artigo 46.º da LOPTC, consideram-se contratos, os protocolos de que resultem ou possam resultar encargos financeiros ou patrimoniais.
3. Para este efeito importa, também, atender ao montante a considerar para a sujeição dos atos/contratos a fiscalização prévia do TdC, 750.000,00 €, caso se trate do valor individualizado de cada ato/contrato ou 950.000,00 € se estiver em causa o valor global dos atos/contratos que “*estejam ou aparentem estar relacionados entre si*”, como se preceitua no artigo 48.º da LOPTC.
4. Importa também mencionar que tem sido entendimento deste Tribunal que o valor do contrato equivale ao preço contratual definido no artigo 97.º, n.º 2, do CCP, “*Está incluído no preço contratual, nomeadamente, o preço a pagar pela execução das prestações objeto do contrato na sequência de qualquer prorrogação contratualmente prevista, expressa ou tácita, do respetivo prazo.*”

B. DA EXECUÇÃO DOS ATOS/CONTRATOS ANTES DA PRONÚNCIA DO TdC, EM SEDE DE FISCALIZAÇÃO PRÉVIA

⁴² Anexa ao ofício ref.ª SAI-CMVNG/2023/24074, de 20.10.2023.

⁴³ Resposta à questão n.º 1, alínea e), no ofício anexo ao requerimento n.º 481/2023, de 21.03.2023.

5. Os atos e contratos sujeitos a fiscalização prévia do TdC encontram-se condicionados pelo que dispõe o artigo 45.º, n.º 1, 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 (...)”*.
6. 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 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).
7. O início ou a execução dos contratos em **desrespeito do n.º 4 do artigo 45.º da LOPTC**, e a autorização e efetivação de pagamentos antes (ou sem) a pronúncia do TdC, com inobservância do n.º 1 do mesmo artigo, é suscetível de consubstanciar a prática da infração financeira prevista na **álnea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC** – *“Pela execução de atos ou contratos (...) que tenham produzido efeitos em violação do artigo 45.º”*.
8. Por outro lado, os contratos quando *“(...) produzam efeitos antes do visto são remetidos ao Tribunal de Contas no prazo de 20 dias a contar, salvo disposição em contrário, da data do início da produção de efeitos”*, nos termos do n.º 2 do artigo 81.º da LOPTC.
9. O referido incumprimento deste prazo é suscetível de consubstanciar a prática da 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”*.
10. Saliente-se que, como resulta do teor do ponto 6 supra deste capítulo, só os contratos de valor igual ou inferior a 950.000,00 € é que podem legalmente produzir efeitos materiais antes da pronúncia do TdC, em sede de fiscalização prévia.
11. No caso do protocolo inserido no Processo n.º 229/2023 procedeu-se ao apuramento desta responsabilidade em informação autónoma, nos termos da alínea b) do n.º 1 e n.º 5 do artigo 130.º do Regulamento do Tribunal de Contas⁴⁴.

⁴⁴ 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

C. DO NÃO ACATAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DO TdC

12. De acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 44.º da LOPTC “*A fiscalização prévia tem por fim verificar se os atos, contratos ou outros instrumentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras diretas ou indiretas estão conformes às leis em vigor (...)*”. Por sua vez, ao abrigo do disposto no n.º 4 da mesma disposição, o Tribunal pode efetuar recomendações à entidade adjudicante.
13. O não acatamento reiterado e injustificado de recomendações do TdC, é suscetível de constituir eventual infração financeira sancionatória, nos termos do art.º 65.º, n.º 1, alínea j), da LOPTC – “*Pelo não acatamento reiterado e injustificado das recomendações do Tribunal*”.

D. DA IMPUTAÇÃO DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

14. 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.
15. 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 25.02.1933⁴⁵, que dispõe:

“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;

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.

⁴⁵ 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*”.

3.º Os funcionários que nas suas informações para os Ministros não esclareçam os assuntos da sua competência em harmonia com a lei.”⁴⁶

16. 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 lei⁴⁷.

17. Ainda, neste domínio, refere-se no Acórdão 15/2018, da 3.ª Secção/PL, de 28.11⁴⁸, 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 ou de um outro qualquer servidor público. A natureza específica daquela norma, tem como destinatários diretos e exclusivos aqueles agentes”⁴⁹.

V. COMPETÊNCIA PARA A PRÁTICA DOS ATOS IDENTIFICADOS

⁴⁶ A este propósito *vide* o Relatório n.º 1/2019 – AUDIT., da 1.ª Secção, disponível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2019/relo01-20191s.pdf>.

⁴⁷ Neste sentido também a Sentença n.º 10/2023, 14.04.2023 – 3.ª Secção “(...) 3. *Podem igualmente ser considerados responsáveis os funcionários municipais que, nas informações dirigidas aos membros do executivo municipal, tendo em vista a tomada de decisões (...) tenham informado de forma errónea - em contrário ao regime legal (...) nas concretas circunstâncias do caso (...)*”, o que é igualmente válido para a omissão de informação necessária.

⁴⁸ Disponível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/3s/Documents/2018/aco15-2018-3s.pdf>.

⁴⁹ 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>.

1. O MVNG 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 Portuguesa⁵⁰ (CRP) e rege-se, entre outros, pelo Regime Jurídico das Autarquias Locais⁵¹ (RJAL) e pelo Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais⁵² (RFAL).
2. A câmara municipal tem competência para assegurar, organizar e gerir os transportes escolares, deliberar no domínio da ação social escolar, designadamente no que respeita a alimentação, alojamento e atribuição de auxílios económicos a estudantes, requisitar às entidades concessionárias dos serviços de transporte coletivo os bilhetes de assinatura (passe escolar) para os alunos abrangidos e pagar as faturas emitidas mensalmente pelas entidades concessionárias dos serviços de transporte coletivo, nos termos das alíneas gg) e hh) do n.º 1 do artigo 33.º do RJAL e dos artigos 33.º e 36.º do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30.01⁵³ (que concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da educação).
3. Nos termos dos n.ºs 2 e 3.1.4 do anexo I da Deliberação n.º 4/2018, de 30.11.2017, da Assembleia Municipal de Vila Nova de Gaia, que aprovou a estrutura orgânica da CMVNG⁵⁴, aos “(...) titulares dos cargos de direção dos serviços municipais (...) compete-lhes, de um modo geral, preparar e executar as deliberações e decisões dos órgãos e entidades representativas do Município (...)”, tendo a Direção Municipal de Inclusão Social competências para:

*“(...) b) Superintender nas atividades educativas (...) desenvolvidas pelo município (...);
d) Promover o desenvolvimento de um projeto educativo de dimensão municipal que integre os projetos educativos dos diferentes agrupamentos escolares (...);*

⁵⁰ 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.

⁵¹ 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, 69/2015, de 16.07, 7-A/2016, de 30.03, 42/2016, de 28.12, 50/2018, de 16.08, 66/2020, de 04.11 e 24-A/2022, de 23.12.

⁵² Aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 03.09, retificada pelas Declarações n.ºs 46-B/2013, de 01.11, 10/2016, de 25.05 e 35-A/2018, de 12.10 e alterada pelas Leis n.ºs 82-D/2014, de 31.12, 69/2015, de 16.07, 132/2015, de 04.09, 7-A/2016, de 30.03, 42/2016, de 28.12, 114/2017, de 29.12, 51/2018, de 16.08, 71/2018, de 31.12, 2/2020, de 31.03, 66/2020, de 04.11, 29/2023, de 04.07 e 82/2023, de 29.12.

⁵³ Retificado pela Declaração n.º 10/2019, de 25.03 e alterado pelo Decreto – Lei n.º 84/2019, de 28.06.2019, pela Lei n.º 2/2020, de 31.03.2020 e pelos Decretos-Lei n.ºs 56/2020 e 16/2023, de 12.08.2020 e 27.02.2023, respetivamente.

⁵⁴ Publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 1, de 02.01.2018 e consultável em <https://files.dia-riodarepublica.pt/2s/2018/01/001000000/0010300119.pdf>.

e) Definir a rede escolar da oferta educativa e formativa adequada às necessidades de desenvolvimento económico-social e cultural do município; (...)

g) Promover o programa municipal de erradicação do abandono escolar com a envolvência dos agentes da comunidade educativa (...)."

4. Estes protocolos foram autorizados por deliberações da CMVNG, de 04.04.2022, 12.12.2022 e 18.07.2022, com efeitos a 01.10.2021, 01.10.2022 e 01.04.2022 (retroativos nos 1.º e 3.º casos), bem como a respetiva minuta foi aprovada com aquela data de início de execução, por unanimidade dos membros do executivo municipal identificados nos pontos 8, 16 e 24 do capítulo III deste relatório, na sequência de informações internas de 31.01.2022 (1.º e 3.º protocolo), subscritas pela técnica superior N... e L..., respetivamente e de despachos de agendamento do Presidente da Câmara Municipal de 30.03.2022, 30.11.2022 e 13.07.2022, respetivamente.
5. Os protocolos em apreço outorgados, em 14.04.2022 e 22.07.2022, foram assinados pelo Presidente da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia, A...⁵⁵.
6. De acordo com o esclarecimento do MVNG (sem documentar) o início da execução material dos protocolos terá sido autorizado pela Diretora Municipal de Inclusão Social, L....
7. Naquelas datas tinha competência subdelegada para enviar contratos para fiscalização prévia do TdC a Chefe de Gabinete de Notariado (posteriormente, Chefe da Divisão de Notariado) do MVNG, M..., conforme mencionado no ponto 6 do capítulo III do presente relatório.
8. Quanto ao Processo de fiscalização prévia n.º 227/2023, a ordem de pagamento n.º 4504/22, relativa à fatura n.º 323/22, de 20.04.2022, no valor de 424.112,00 € foi autorizada em 27.06.2022 pelo Vereador e Vice-Presidente, F..., no uso de competência delegada⁵⁶ e conferida por Q... e por R..., nas qualidades de trabalhadora e de Chefe da Divisão de Contabilidade e Tesouraria, respetivamente, e ainda pelo tesoureiro (assinatura ilegível e não identificado).
9. A notificação da recomendação deste Tribunal, proferida em sdv de 18.05.2017 (Processo de fiscalização prévia n.º 950/2017), para não dar execução financeira a contrato/protocolo antes da pronúncia do TdC, e, como tal, respeitar o n.º 1 do artigo 45.º da LOPTC, foi recebida pelo Presidente da CMVNG⁵⁷, A....

⁵⁵ Nos termos das alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 35.º do RJAL.

⁵⁶ Despacho n.º 68/PCM/2021, de 20.10.2021, publicado no Boletim Municipal n.º 132 em 22.11.2021.

⁵⁷ Conforme esclarecido na resposta à questão n.º 4 do ofício ref.ª SAI-CMVNG/2023/24074, de 20.10.2023.

10. Tiveram conhecimento das anteriores recomendações do TdC, para cumprimento do prazo de remessa dos contratos para fiscalização prévia (n.º 2 do artigo 81.º da LOPTC), o já identificado Presidente da CMVNG (relativamente ao processo de fiscalização prévia n.º 950/2017), a Diretora Municipal de Administração e Finanças, O... (relativamente aos Processos de fiscalização prévia n.ºs 3494/2020 e 3604/2020) e a Chefe da Divisão de Notariado, M....

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

Conforme referido no ponto 7 e seguintes do capítulo III deste relatório, o MVNG celebrou três protocolos de colaboração destinados à aquisição de assinaturas Andante Metropolitano, para alunos residentes em Vila Nova de Gaia, em 14.04.2022, 22.12.2022 e 22.07.2022, respetivamente, sendo que a sua execução se iniciou em 01.10.2021, 01.10.2022 e 01.04.2022, antes da remessa (16 e 17.02.2023) e pronúncia do TdC (30.03.2023), em sede de fiscalização prévia.

Este comportamento, no caso dos protocolos objeto dos Processos n.ºs 227/2023 e 230/2023, com eventual violação do disposto nos n.ºs 1 e 4 do artigo 45.º da LOPTC, suscitou pedidos de esclarecimentos, quer em sede de fiscalização prévia, quer em sede desta ação de apuramento de responsabilidade financeira.

Assim:

A. EM SEDE DE FISCALIZAÇÃO PRÉVIA

1. O MVNG informou⁵⁸ quanto ao Processo n.º 227/2023:

“O presente Protocolo (referente ao Processo n.º 227/2023), não obstante, ter sido outorgado em 14.04.2022, esteve em vigor desde 01.10.2021, sendo que, de facto, a esta data, se encontra materialmente executado.

Foi atribuída eficácia retroativa ao presente Protocolo, na medida em que cumpre integralmente os pressupostos ínsitos no n.º 2 do artigo 287.º do CCP (...)

(...) o presente Protocolo teve como fito materializar a adoção de uma medida com evidentes impactos na comunidade gaiense, na medida em que pretendeu amenizar os devastadores efeitos que a situação pandémica infringiu nos agregados familiares.

(...) considera o Município que a eficácia retroativa do presente Protocolo tem na sua base ponderosas razões de interesse público, já que a medida social que se pretendeu ver implementada teve como fito, desde logo, respaldar as atribuições dos Municípios constantes do n.º 1 do artigo 2.º, e das alíneas d) e h) do n.º 2 do artigo 23º do regime jurídico das autarquias

⁵⁸ Ofício anexo ao requerimento n.º 481/2023, de 21.03.2023.

locais, aprovado como Anexo I, à Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro, na sua redação atual, como sendo a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, designadamente, nos domínios da educação e da ação social. (...)

Como é bom de ver, por ser assim, não impede, restringe ou falseia a concorrência, na medida em que é a única entidade que opera a gestão de um sistema de bilhética integrado para todos os operadores do serviço público de transporte de passageiros na respetiva AMP.

(...) o atraso na remessa do Protocolo deveu-se a um manifesto lapso procedimental, o qual, sempre se diga, deve ser objetivamente desculpado, já que o Município de Vila Nova de Gaia não agiu com base em qualquer intenção de violar as disposições aplicáveis da LOPTC nesta matéria. (...)

Não obstante a eficácia retroativa a outubro/2021, todo o procedimento subjacente à celebração do Protocolo foi desencadeado no ano de 2022, pelo que toda a execução financeira ficou prevista para esse ano. (...)

Informa-se que da totalidade das faturas recebidas, somente uma foi paga (Fatura n.º 323/22, no valor de 424.112,00 €), tendo-se suspenso todos os pagamentos quando se detetou a ausência de visto prévio desse Douto Tribunal ao contrato sub iudice.”

2. Quanto ao Processo n.º 230/2023 o MVNG apresentou justificações semelhantes às do Processo n.º 227/2023, referindo adicionalmente que⁵⁹:

“O presente Protocolo, não obstante, ter sido outorgado em 22.07.2022, esteve em vigor desde 01.04.2022, sendo que, a esta data, se encontra ainda em vigor (...) ainda não foi objeto da correspondente execução financeira, isto é, ainda não foram efetuados quaisquer pagamentos ao abrigo do mesmo.”

B. EM SEDE DE APURAMENTO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

3. Na resposta enviada em 20.10.2023⁶⁰, o MVNG reiterou as justificações anteriormente apresentadas no que respeita à execução dos dois protocolos em apreço, antes da remessa ao TdC, mencionando também que:

⁵⁹ Ofício anexo ao requerimento n.º 480/2023, de 21.03.2023

⁶⁰ Ofício ref.ª SAI-CMVNG/2023/24074, de 20.10.2023.

- ✓ *“(…) numa postura de absoluta lisura e boa-fé, assim que tomou conhecimento do lapso ocorrido, iniciou diligências conducentes ao cumprimento da legalidade, tendo remetido todos os vínculos contratuais para competente fiscalização prévia (…)”.*
- ✓ Reconheceu que os protocolos em causa, não poderiam ter execução material à luz dos n.ºs 1 e 4 do artigo 45.º da LOPTC;
- ✓ *“(…) é importante ter em conta que a referida execução, quer a material, quer a financeira no caso do protocolo fiscalizado à luz do processo de fiscalização prévia n.º 227/2023, teve por base a necessidade de acautelar a atribuição municipal resultante da aplicação conjugada do n.º 1 do artigo 2.º e das alíneas d) e h) do n.º 2 do artigo 23.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais, provado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro. Por outras palavras, a referida execução material e financeira (reafirma-se que esta apenas no processo n.º 227/2023) teve como fio essencial garantir, de forma efetiva, o exercício do direito ao ensino, à igualdade de oportunidades e de acesso à educação das crianças e jovens do Município, independentemente da situação económica dos agregados em que estariam inseridas. (...)*

A acrescer a essas circunstâncias, é importante que se tenha em conta que as execuções dos referidos protocolos antes da concessão do visto não foram realizadas, nem promovidas numa postura de afronta ou indiferença face às regras constantes da Lei da Organização e Processo do Tribunal de Contas. Em bom rigor, pese embora o Município fosse perfeitamente conhecedor daquelas regras, a verdade é que o mesmo só promoveu as referidas execuções no pressuposto de que, tal como sempre constituiu seu hábito procedimental, os referidos protocolos já haviam sido objeto de envio para o Tribunal de Contas, para efeitos de fiscalização prévia.

Numa palavra, colocado perante a imperiosa e urgente necessidade de execução dos protocolos ora em causa para a satisfação dos interesses acima melhor elencados e a insustentabilidade da realização do compasso de espera que se exige para a obtenção do visto viu-se perante uma verdadeira “escolha de Sofia” tendo que optar entre cumprir escrupulosamente a disciplina ínsita no artigo 45.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas e incumprir, de forma palmar, as atribuições por si prosseguidas e, em alternativa, satisfazer estas últimas atribuições, sacrificando, sem prejuízo para o erário público, o cumprimento daquelas normas.
- ✓ *Ora, perante tal dilema, o Município convicto que se encontrava de que os Protocolos haviam sido enviados para fiscalização prévia e que seria apenas uma questão de tempo até tais*

instrumentos contratuais estarem visados – à semelhança, de resto, do sucedido nos anos anteriores, sendo os respetivos vínculos, como se disse, idênticos aos anteriormente visados –, optou por dar execução àqueles protocolos porque tal se afigurava como urgente para satisfação de uma necessidade também ela revestida de enorme premência para a realidade socioeconómica das populações cujos interesses, legal e constitucionalmente, lhe compete defender.

Todavia, tal enquadramento da problemática acabou por se revelar desajustado da realidade uma vez que (...) veio esta Edilidade a constatar que, por mero lapso humano na condução procedimental da celebração dos protocolos, os mesmos não foram enviados para o Tribunal de Contas em tempo útil (viriam a ser enviados posteriormente, detetada que foi a falta do seu envio no prazo legalmente previsto, nos termos do n.º 2 do artigo 81.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas).

Destarte, e face a tudo quanto acaba de se expor, pese embora se reconheça o desfasamento entre a realidade tida em conta pelo Município de Vila Nova de Gaia e aquela que efetivamente se verificava, a verdade é que tal desfasamento não era por aquele conhecido à data da emissão das ordens executivas dos protocolos. Tal desconhecimento não é, contudo, imputável a esta Edilidade, nem dele devem ser retiradas consequências jurídicas como aquelas que ora se projetam.

- ✓ *(...) embora se compreenda o verificado pelo douto Tribunal de Contas, a verdade é que o erro ocorrido deve ser, no mínimo, relevado no sentido de se fazer operar a necessária destrinça factual e jurídica que diferencia a presente situação de uma outra (que nunca se verificou) em que o Município de Vila Nova de Gaia daria execução material e financeira aos protocolos sem sequer, e em nenhum momento, os submeter a fiscalização prévia como legalmente estava obrigado (...).*
 - ✓ *Quanto à autoria da autorização/permissão para o início da execução material dos protocolos (...) pertence à Sr.ª Eng.ª L..., Diretora Municipal de Inclusão Social à data da celebração dos protocolos ora em crise, residindo o fundamento de tal importância na decisão na importância da continuidade da medida municipal vinda de implementar nos anteriores anos, porventura na convicção de a referida importância não ser compaginável com a emissão de quaisquer pareceres prévios àquela decisão (...).*
4. Quanto ao não acatamento de anteriores recomendações, no caso do protocolo inserto no Processo n.º 229/2023:

- ✓ No que se refere às “(...) três recomendações citadas pelo Tribunal de Contas na questão a que ora se apresenta competente resposta, é inequívoco que, do ponto de vista material, as mesmas só dizem respeito a duas efetivas recomendações. Quanto àquela que contende com a proibição da execução financeira do protocolo sujeito a fiscalização no âmbito do processo visado n.º 950/2017, a mesma encontra-se eivada de um profundo erro nos seus pressupostos de facto, tendo o Município de Vila Nova de Gaia tudo feito para que a mesma fosse retirada do ordenamento jurídico. Relativamente à restante recomendação, comum aos processos visados sob o n.º 3494/2020 e 3604/2022, a mesma apenas não foi seguida (...) por manifesto erro humano no processo condutivo do procedimento de celebração dos protocolos em crise, não tendo esse comportamento omissivo sido motivado, de forma alguma, por incúria da responsável pelo envio atempado dos contratos para fiscalização prévia do Tribunal de Contas.”
- ✓ No que concerne às diligências desencadeadas internamente com vista ao cumprimento das recomendações supramencionadas, “(...) o Município de Vila Nova de Gaia, sensibilizado pelo seu conteúdo e no estrito cumprimento de tudo quanto são decisões jurisdicionais de que é destinatário, empreendeu, desde logo, uma série de diligências destinadas a mitigar o risco de repetição da situação fáctica que conduziu, apesar de tudo, à prolação das recomendações ora sob escrutínio.” A este propósito, o MVNG mantém em vigor desde 2009 “(...) um Plano de Prevenção e Gestão de Riscos (...) documento estratégico que estabelece diretrizes e ações para minimizar e controlar os riscos que podem afetar a atividade geral do Município e, de uma forma mais direta, a atividade de cada Unidade Orgânica, que se reflete naturalmente na segurança e o bem-estar da população local (...).
Desde 2020, (...) o então Gabinete de Notariado previa o perigo (...) de “incumprimento dos prazos de envio ao Tribunal de Contas” cujas consequências previstas passariam pela advertência do Tribunal de Contas e levantamento de processo de averiguações.
Nesse seguimento, e de forma a minimizar a possibilidade de ocorrência, mesmo que o nível de avaliação de risco não o exigisse por ter sido atribuído um nível de moderado, foram definidas medidas de prevenção/corretivas tais como “controlo dos tempos de envio dos contratos e de resposta ao Tribunal de Contas; Análise jurídica dos processos e elementos remetidos a este Gabinete; Cumprimento das regras constantes dos respetivos códigos legais.(...).
Ainda em 2020, foi criado pelo Gabinete de Notariado um ficheiro de controlo e Monitorização dos contratos/atos que são rececionados para a remessa ao Tribunal de Contas (...) utilizado até aos dias de hoje.

(...) em 2022, a Divisão de Notariado reforçou o Plano de Prevenção e Gestão de Risco, identificando a “Execução dos contratos sem comunicação ao Tribunal de Contas”, cuja medida de prevenção assenta na validação sucessiva dos tempos de envio dos contratos/atos ao Tribunal de Contas (...).

Todavia, em 2020 e 2021, como constitui facto público e notório, a pandemia provocada pela doença COVID-19 e os subsequentes constrangimentos socio-laborais que a mesma inexoravelmente impôs (referimo-nos, especificamente, à necessidade de adoção da modalidade de teletrabalho por parte de uma grande parte dos funcionários municipais) constituiu uma circunstância obstaculizante a que pudesse ser determinado, de forma efetiva e não meramente proclamatória, a adoção de ferramentas de controlo mais assertivas nesta área.

Em boa verdade, tal labor veio a produzir os seus frutos quando, em 2023, e uma vez debeladas todas as consequências provocadas pelo fenómeno pandémico acima melhor descrito, o Município elaborou e publicitou, junto dos serviços, uma Comunicação Interna, datada de 13 de junho de 2023 (...) através da qual se encontram expressas todas as realidades no que diz respeito à conduta a adotar pelos serviços quando em causa esteja um contrato ou protocolo que possa, ainda que discutivelmente, estar sujeito a fiscalização prévia por parte do douto Tribunal de Contas.

Por último, mas não menos importante, não pode também deixar de se afirmar que a emanação das recomendações em causa motivou a realização de inúmeras reuniões e encontros entre os membros dos serviços com competência em razão da matéria de forma a se proceder a uma redefinição de procedimentos e mudanças de metodologias destinadas a evitar a repetição da factualidade que, bem ou mal, conduziram à emissão daquelas recomendações.”

- ✓ *“(...) os pagamentos (...) têm suporte em conferência de fatura (...) pelo Gestor do Contrato/Serviço Requisitante (...).”*
- ✓ *“O acompanhamento da execução destes contratos ficou a cargo do, então, Departamento de Educação, mais concretamente da Sra. Eng.ª L..., Diretora Municipal de Inclusão Social à data da celebração dos referidos instrumentos.”*

C. ALEGAÇÕES REMETIDAS NO EXERCÍCIO DO DIREITO DE CONTRADITÓRIO

Em cumprimento do despacho judicial de 13.03.2024, o MVNG e os indiciados responsáveis, foram notificados do relato, para se pronunciarem sobre o mesmo, querendo, no prazo aí fixado.

Como já se mencionou, apenas os indiciados responsáveis H..., D... e L..., respetivamente, Vereadores e Diretora Municipal, à data dos factos, apresentaram as suas alegações, de forma individual, através de documentos rececionados nesta Direção-Geral, em 03.04.2024, 16.04.2024 e 17.04.2024⁶¹.

Nas suas pronúncias, os indiciados responsáveis argumentam o que seguidamente se transcreve parcialmente ou se sintetiza:

➤ **D... (Vereador à data dos factos)**

“O ora respondente foi Vereador da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia desde 2017, tendo tomado posse de novo mandato em 12 de outubro de 2021, tendo cessado funções, por renúncia ao mandato em fevereiro passado.

O respondente enquanto eleito pela Coligação “Aliança Democrática” PSD-CDS-PPM e representante de um partido de oposição, nunca assumiu quaisquer pelouros, poderes delegados ou outras formas de responsabilidade direta e imediata, pelo exercício de funções executivas naquele órgão autárquico.

Foi, pois, como vereador da oposição e sem estar investidos em funções executiva ou de tempo inteiro que, efetivamente, votou favoravelmente, em 18.07.2022 o Protocolo objeto do Processo n.º 230/2023.

Nessa reunião, de cuja ordem de trabalhos com dezenas de pontos, só teve conhecimento com escassas 48 horas úteis de antecedência – os Vereadores da oposição recebem a Ordem de Trabalhos e respetiva documentação bem no limite da realização das reuniões – não tendo acesso à plataforma EDOCKLINK por onde tramitam todos os procedimentos e respetivos documentos de apoio, sendo exíguo o tempo de análise e ponderação das decisões. (...)

O protocolo em questão afigurou-se como de elevada importância, uma vez que se tratava de um instrumento que visava garantir o efetivo direito ao ensino e à igualdade de oportunidades e de acesso à educação a todas as crianças e jovens, residentes no Município.

Por essa razão, a preocupação principal ou a que era possível, face ao ratio volume de assuntos e lapso temporal, a sumária análise do protocolo recaiu sobre a vigência do mesmo, tendo o ora respondente constatado que entraria em vigor na data da sua assinatura e vigoraria até 31 de março de 2023 (cfr. Cláusula 15ª) e convencido que a sua execução física e financeira só terá início em data posterior à da deliberação de Câmara, ou seja, após 18 de julho de 2022.

Não possuía o respondente quaisquer elementos ou informações adicionais que lhe indicassem que seria produzida eficácia retroativa ao protocolo em crise, nem que o mesmo não havia sido

⁶¹ Os demais indiciados responsáveis procederam ao pagamento da multa que lhes foi imputada.

submetido a fiscalização prévia desse Tribunal, como se pode constatar pela informação da Direção Municipal de Políticas Sociais, de 31.01.2022, anexa à Ordem de Trabalhos (...).

De igual forma, também nunca tomou conhecimento de quaisquer anteriores recomendações desse douto Tribunal para que o Município se “abstenha de conferir efeitos retroativos aos contratos”.

Aliás, o respondente, até presente notificação, estava no desconhecimento e causa sobre todo o conteúdo objeto dos presentes autos, nomeadamente as recomendações do douto Tribunal, a notificação da Câmara Municipal e das respostas e alegados esclarecimentos do Município.

Ao votar favoravelmente, e apenas com base nos elementos e informações que lhe haviam sido disponibilizados, estava o respondente convicto que havia cumprido, com os seus deveres enquanto eleito, pugnando quanto pôde, pela observância, escrupulosa, por parte da Câmara, como de resto sempre o fez, das normas legais e regulamentares aplicáveis, e bem assim pela salvaguarda e defesa dos interesses públicos do Município.

Acresce que pelo simples facto de ser Vereador da oposição, o ora respondente não tinha quaisquer poderes para questionar e ouvir os serviços responsáveis pela condução daquele (ou outro) procedimento administrativo, facto que, só por si, muito condiciona e dificulta o escrutínio e fiscalização das deliberações.

Isto posto, forçoso é concluir que, não se verificando de todo, quanto à pessoa do respondente, os pressupostos de responsabilidade sancionatória em causa, nomeadamente no que tange à total ausência de culpa, devem os presentes autos, no que lhe diz pessoalmente respeito ser, em consequência, sumariamente arquivados.”

Termina as suas alegações no sentido de “(...) devem os presentes autos ser declarados improcedentes por não provados quando à pessoa do respondente, com todas as consequências legais, uma vez que este é absolutamente alheio à eventual responsabilidade pela infração financeira que venha a ser apurada e não estão reunidos os pressupostos estabelecidos no 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, todos da LOPTC.”

➤ **H... (Vereador)**

“Foi com surpresa que o signatário foi notificado para emitir pronúncia acerca do relato de auditoria em crise, porquanto desconhecia em absoluto os factos em que se louva o dito relato no que concerne às práticas contrárias à lei que se enunciam.

Com efeito, neste contexto, é fundamental recordar que o signatário foi eleito Vereador na Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia para o presente mandato (2021-2025), nunca tendo pelouros atribuídos e estando assim na designada “oposição”.

Assim sendo, e como facilmente se alcança, o signatário não acompanha a atividade administrativa municipal no seu quotidiano, participando nas reuniões do Executivo, sempre que as mesmas ocorrem e confiando nas informações técnicas que os serviços municipais elaboram e que se servem de suporte às deliberações dos órgãos autárquicos.

Sublinhe-se que o Signatário nunca foi notificado ou teve conhecimento das recomendações do Tribunal de Contas, nomeadamente quanto às alegadas ilegalidades resultantes da autorização de pagamentos em contratos sujeitos a fiscalização prévia e antes da pronúncia do Tribunal de Contas.

Se tal sucedesse, certamente que ponderaria o seu sentido de voto nas deliberações relacionadas com os processos n.ºs 227/2023, 229/2023 e 230/2023, descrito no relato de auditoria que ora se responde.

Note-se ainda que, nas suas atuais funções, o Signatário é totalmente alheio às orientações que são fornecidas aos serviços municipais, não tendo competências para dirigir qualquer unidade orgânica.

Acresce ainda que, o Signatário é Engenheiro Civil de formação, não tendo conhecimentos técnico-jurídicos profundos que lhe permitam ter a sensibilidade quanto ao estrito cumprimento das normas jurídicas relativas à atividade administrativa municipal.”

Termina as suas alegações mencionando que “(...) não poderá ser assacada nenhuma responsabilidade financeira sancionatória (ou de qualquer outra natureza) ao Signatário.”

➤ **L... (Diretora Municipal à data dos factos)**

“Os protocolos agora em análise e objeto de auditoria por parte desse douto Tribunal de Contas, não são mais do que uma continuidade dos protocolos iniciados nos anos 2020 e 2021, Passe Sub 23 e Passes 4_18, respetivamente, dos quais beneficiavam, à data, cerca de 7000 alunos, conforme resulta claro das diversas explicações juntas aos autos.

O que se verificou, e tendo como referência os dois protocolos, foi a inexistência de interrupção de ligação entre servidores informáticos (Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia e Transportes Intermodais do Porto), com vista à atribuição dos passes, que era efetuada de forma automática

através de plataforma eletrónica tendo em consideração o descritivo supra, sem que daí tenha decorrido qualquer intervenção da signatária.

Assim, com base na descrição já efetuada do modo de atribuição do passe Andante, vem a signatária esclarecer o duto Tribunal de Contas, que relativamente aos processos de fiscalização prévia n.º 227/2023 e 229/2023, não praticou qualquer ato suscetível de integrar a previsão da norma que sustenta a putativa infração em crise, não tendo especificamente emitido qualquer autorização ou instrução para a execução material dos protocolos em apreço.

Na verdade, como bem reconhece a edilidade de Vila Nova de Gaia, inexistente qualquer registo ou evidência de tal prática pelo que não se alcança a razão subjacente da presente acusação.”

Termina as suas alegações requerendo o arquivamento dos processos quanto à conduta que lhe está imputada sem prescindir “(...) caso assim não se entenda e por mera cautela, a signatária integra e aproveita a previsão ínsita no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC para efeitos de relevação de multa de responsabilidade financeira, o que respetosamente requer.”

VII. APRECIÇÃO

1. De acordo com a factualidade descrita, assente na documentação carreada para os autos, o MVNG celebrou três protocolos de colaboração destinados à aquisição de assinaturas Andante Metropolitano, para alunos residentes em Vila Nova de Gaia, em 14.04.2022, 22.12.2022 e 22.07.2022, pelos valores de 1.300.000,00 €, 900.000,00 € e 1.290.000,00 € (Processos n.ºs 227, 229 e 230/2023, respetivamente).
2. Estes protocolos foram submetidos a fiscalização prévia do TdC, em 16.02.2023 e 17.02.2023, atento o disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC.
3. Porém, **à data da sua remessa para fiscalização prévia, em 16.02.2023 e 17.02.2023, todos os protocolos se encontravam a produzir efeitos materiais, com efeitos a 01.10.2021 (retroativos), 01.10.2022 e 01.04.2022 (retroativos), respetivamente, tendo sido autorizado o pagamento de uma fatura relativa a um dos protocolos em apreço (Processo n.º 227/2023), no valor de 424.112,00 € (com IVA incluído).**
4. Os protocolos inseridos nos Processos n.ºs 227 e 230/2023, **de montante superior a 950.000,00 €** (1.300.000,00 € e 1.290.000,00 €, respetivamente) não podiam legalmente produzir quaisquer efeitos, ainda que só materiais, antes da pronúncia do TdC (n.º 4 do artigo 45.º da LOPTC).

5. Acresce que nenhum destes dois protocolos podia, independentemente do seu valor, produzir também quaisquer efeitos financeiros (pagamentos) antes da pronúncia do TdC, em sede de fiscalização prévia (n.º 1 do artigo 45.º da LOPTC).
6. Não obstante, o MVNG deu-lhes execução material e também financeira (quanto ao protocolo inserido no Processo n.º 227/2023).
7. Questionado o MVNG sobre esta matéria, foi esclarecido, em síntese, que os serviços municipais promoveram a execução dos protocolos em causa na convicção de que os mesmos já tinham sido remetidos ao TdC, que por erro humano o ficheiro eletrónico onde corria a tramitação do procedimento de celebração daqueles protocolos foi encerrado sem estarem reunidas as condições para o efeito, que os anteriores protocolos com objetos idênticos tinham sido visados e, apesar de reconhecerem que os protocolos em apreço não poderiam ter execução material (nem financeira no caso do Processo de fiscalização prévia n.º 227/2023), acabaram por optar por executar as atribuições por si prosseguidas, sacrificando, no seu entender, sem prejuízo para o erário público, o cumprimento do disposto no artigo 45.º da LOPTC.
8. Posteriormente, e no exercício do contraditório, os indiciados responsáveis:
 - i) H... e D... alegaram que:
 - a) Não tinham quaisquer pelouros atribuídos na Câmara Municipal, sendo representantes da oposição, e ao não terem funções executivas não acompanhavam de forma quotidiana a atividade administrativa municipal nem tinham acesso à plataforma na qual tramitam todos os procedimentos e respetivos documentos de apoio.
 - b) Que mantinham uma atitude de confiança no conteúdo das informações técnicas elaboradas pelos serviços municipais, as quais revestem a natureza de suporte às deliberações dos órgãos autárquicos.
 - ii) L... (diretora municipal à data dos factos), alegou que:
 - a) Estes protocolos eram uma continuidade dos protocolos iniciados em 2020 e 2021 e verificou-se a inexistência da interrupção de ligação entre os servidores informáticos da câmara municipal e da empresa com vista à atribuição dos passes, que era efetuada de forma automática, através de plataforma eletrónica, sem intervenção da signatária.
 - b) Não emitiu especificamente qualquer autorização ou instrução para a execução material do protocolo em apreço (objeto do Proc.º n.º 227/2023).
9. Não se considera que estes argumentos afastem as ilegalidades apontadas, uma vez que:

- 9.1. O facto de o anterior protocolo inserto no Processo n.º 167/2021, visado em sdv, de 17.03.2021, com objeto idêntico, efeitos retroativos e execução material iniciada em data anterior à da sua remessa e pronúncia do TdC, não ter sido objeto de apuramento de responsabilidades financeiras, não significa que esse comportamento fosse legal.

A execução material de um contrato de valor superior a 950.000,00 €, antes da pronúncia do TdC, em sede de fiscalização prévia, em desrespeito do n.º 4 do artigo 45.º da LOPTC, é suscetível de consubstanciar a infração financeira, nos termos da alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da mesma lei.

Nos casos em apreço, os protocolos iniciaram a sua execução em 01.10.2021 (com termo em 01.10.2022) e 01.04.2022 (termo em 31.03.2023) e só foram enviados ao TdC, em 16 e 17.02.2023 (depois ou próximo do termo da sua execução), **sendo certo que a sua aprovação pelo executivo municipal também ocorreu em data posterior aquele início de execução** (04.04.2022 e 18.07.2022, respetivamente).

- 9.2. A CMVNG é o órgão competente para assegurar, organizar e gerir os transportes escolares, deliberar no domínio da ação social escolar, designadamente, atribuição de auxílios económicos a estudantes, requisitar às entidades concessionárias dos serviços de transporte coletivo os bilhetes de assinatura (passe escolar) para os alunos abrangidos, conforme referido no ponto 2 do capítulo V deste relatório.
- 9.3. O MVNG invoca que se encontrava perante uma imperiosa e urgente necessidade de execução dos protocolos para satisfação das necessidades e dos interesses de estímulo ao investimento nas qualificações académicas e profissionais dos jovens, pelo que optou por “cumprir” as atribuições prosseguidas pelo município, “sacrificando” o cumprimento das normas da LOPTC.
- 9.4. Considera-se que este argumento é improcedente, uma vez que o cumprimento das atribuições decorrentes do RJAL não se sobrepõe ao cumprimento das obrigações decorrentes da LOPTC, devendo os eleitos locais e os serviços administrativos observar o princípio da legalidade, nos termos do artigo 4.º do Estatuto dos Eleitos Locais, e efetuarem um adequado planeamento das suas atividades e contratos para que sejam cumpridores de todos os normativos legais aplicáveis⁶².

⁶² 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 (...)”.

- 9.5.** Por outro lado, a invocação de uma situação de urgência imperiosa tem de ter subjacente uma dimensão de imprevisibilidade não imputável à entidade, o que nas situações em apreço não ocorre devido ao facto de os protocolos serem a continuidade daqueles que os precederam não sendo igualmente invocável qualquer estado de necessidade porquanto no caso não está em causa uma situação de perigo atual, na medida em que o Município conhecia antecipadamente a situação que estava em causa⁶³.

Estes protocolos deram continuidade de forma ininterrupta aos protocolos anteriores e visados pelo TdC [quanto aos estudantes de ensino superior, de 01.10.2020 a 01.10.2021 (Processo n.º 167/2021), de 01.10.2021 a 01.10.2022 (Processo n.º 227/2023) e quanto aos estudantes de 13 a 18 anos de idade, de 01.04.2021 a 31.03.2022 (Processo n.º 659/2022) e de 01.04.2022 a 31.03.2023 (Processo n.º 230/2023)].

Sabendo o MVNG que aqueles protocolos teriam o respetivo termo previsto para 01.10.2021 e 31.03.2022, respetivamente, sendo sua intenção celebrar novos protocolos deveria ter realizado o correspondente planeamento executando os necessários procedimentos legais de forma atempada. Ao iniciar os procedimentos para a respetiva celebração apenas em 31.01.2022 (informações para o início do Processo n.º 227 e 230/2023), efetuando o cabimento da despesa em 30.03.2022 e 13.07.2022, respetivamente, solicitando o Presidente da Câmara Municipal o agendamento das respetivas propostas em 30.03.2022 e 13.07.2022, não tem acolhimento a invocada urgência.

- 9.6.** Nem se pode afirmar que os protocolos não foram atempadamente remetidos para fiscalização prévia deste TdC, por erro informático ou humano. Tendo em conta as datas em que se iniciaram (01.10.2021 e 01.04.2022) e as datas em que foram autorizados (04.04.2022 e 18.07.2022) e outorgados (14.04.2022 e 22.07.2022) nunca poderiam ser enviados ao TdC sem desrespeitar, desde logo, o n.º 4 do artigo 45.º da LOPTC, sendo que no caso do protocolo inserido no Processo n.º 227/2023 ainda foi também autorizado um pagamento (27.06.2022) antes do envio ao TdC (16.02.2023).
- 9.7.** Ainda, no que se refere à execução financeira, autorização e efetivação de pagamento decorrente do protocolo objeto do Processo n.º 227/2023, antes do envio e da pronúncia do TdC, importa salientar que decorre dos dispositivos legais que previamente à autorização das despesas e dos pagamentos os órgãos competentes devem verificar a respetiva

⁶³ Vide Sentença n.º 4/2018, de 16.02 e Acórdão n.º 12/2018-3ª S/PL, transitado em julgado em 10.09.2018.

conformidade legal (artigo 22.º do RAFE e n.º 5 do artigo 5.º da LCPA). O visto do TdC é um requisito de eficácia para os atos/contratos sujeitos a este tipo de fiscalização.

E, recorde-se, já havia uma recomendação deste Tribunal, de 18.05.2017, para não repetir a ilegalidade resultante da autorização de pagamentos em contratos sujeitos a fiscalização prévia e antes da pronúncia do TdC.

10. De igual modo não colhem as alegações apresentados pela indiciada responsável L..., no âmbito dos processos n.ºs 227 e 230/2023, porquanto:

10.1. Como Diretora Municipal do MVNG, à data dos factos, e responsável pela execução dos protocolos em causa (competência que não contestou) incumbia-lhe fiscalizar o seu cumprimento incluindo verificar se a aplicação informática estava a atribuir passes de transportes aos estudantes de forma automática e alertar os demais serviços municipais para a necessidade de cessação desse automatismo, ato que não demonstrou ter praticado.

10.2. Acresce que decorre da sua pronúncia que tinha conhecimento desta situação ao afirmar que *“os protocolos agora em análise (...) não são mais do que uma continuidade dos protocolos iniciados em 2020 e 2021 (...)”*.

10.3. Enquanto dirigente municipal tinha o dever de conhecer as normas legais aplicáveis e evitar o seu incumprimento, transmitindo superiormente a informação quanto às consequências daquele incumprimento, designadamente as questões relativas à retroatividade do protocolo e eventuais violações de normas financeiras e da LOPTC, o que a indiciada responsável não demonstrou ter feito, como decorre do disposto no artigo 15.º da Lei n.º 49/2012, de 29.08⁶⁴, que procede à adaptação à administração local da Lei n.º 2/2004, de 15.01 (estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado).

10.4. Ora, no despacho que exarou, em 02.02.2022, na informação, de 31.01.2022, subscrita pela Técnica Superior N..., da sua Direção Municipal, que não alertava para as consequências da retroatividade do protocolo e eventuais violações de normas financeiras e da LOPTC, apenas concordou com a proposta para submissão a deliberação da câmara municipal (constante num conjunto de documentos agrupados com a ref.^a

⁶⁴ Alterada pelas Leis n.ºs 82-B/2014, de 31.12, 42/2016, de 28.12 e 114/2017, de 29.12. Como aí se preceitua, os titulares dos cargos de direção exercem, na respetiva unidade orgânica, as competências para submeter a despacho do presidente da câmara, devidamente instruídos e informados, os assuntos que dependam da sua resolução, estudar os problemas de que sejam encarregados pelo presidente dos órgãos executivos e propor as soluções adequadas, garantir a coordenação das atividades e a qualidade técnica da prestação dos serviços na sua dependência e assegurar a qualidade técnica do trabalho produzido na sua unidade orgânica.

EDOC/2022/8618), não cuidando de prevenir/alertar, como era seu dever, para as consequências do incumprimento das normas legais aplicáveis (efeitos retroativos a 01.10.2021).

11. Relativamente ao protocolo objeto do processo de fiscalização prévia n.º 230/2023, a responsabilidade imputada a esta indiciada responsável decorreu do facto de ter permitido o início da execução material deste protocolo em data anterior à pronúncia do TdC, em violação do n.º 4 do artigo 45.º da LOPTC.
12. Quanto aos argumentos apresentados pelos indiciados responsáveis H... e D..., considera-se que:
 - 12.1. Enquanto eleitos locais estão vinculados ao cumprimento do princípio da legalidade, devendo observar “(...) *escrupulosamente as normas legais e regulamentares aplicáveis aos atos por si praticados ou pelos órgãos a que pertencem (...)*, nos termos do artigo 4.º da Lei n.º 29/87, de 30.06, que define o Estatuto dos Eleitos Locais⁶⁵.
 - 12.2. Porém, nas circunstâncias concretas de agendamento das propostas relativas aos protocolos em apreço [despachos de agendamento do Presidente da CMVNG, de 30.03.2022, para a reunião de câmara de 04.04.2022 (Processo n.º 227/2023) e de 13.07.2022 para reunião da câmara municipal de 18.07.2022 (Processo n.º 230/2023)] e o facto de não terem pelouros e/ou delegação de competências, sendo vereadores “da oposição” e não acompanhando de forma quotidiana a atividade administrativa do Município nem tendo acesso a toda a informação, mas apenas àquela que é distribuída para as reuniões, concluiu-se que podem ter agido com base na convicção de que a aprovação do protocolo em causa não acarretava ilegalidade.
 - 12.3. Contudo, os vereadores, mesmo sem pelouro, têm o dever de se informarem e de se esclarecerem sobre os assuntos que integram a ordem de trabalhos. Para o efeito, podem, e *devem* exigir que a ordem de trabalhos e todos os documentos que a integrem sejam comunicados com um período de tempo suficiente para o poderem fazer. Caso contrário, a sua participação e votação será sempre sem o esclarecimento que lhe é exigido para participarem ao mais alto nível na gestão a coisa pública. É certo que implica esforço e disponibilidade. Porém, faz parte do seu mandato e dos deveres que assumiram quando se candidataram e foram eleitos.

⁶⁵ Alterada pelas Leis n.ºs 97/89, 1/91, 11/91, 11/96, 127/97, 50/99, 86/2001, 22/2004, 52-A/2005, 53-F/2006, 2/2020, 24-D/2022 e 82/2023, de 15.12, 10.01, 17.05, 18.04, 11.12, 24.06, 10.08, 17.06, 10.10, 29.12, 31.03, 30.12 e 29.12.

- 12.4.** Claro está que esse dever é em primeiro lugar de quem preside às reuniões e elabora a ordem de trabalhos. Mas os outros membros do órgão, podem, e *devem* exigir que lhes sejam fornecidos atempadamente esses elementos (documentos relativos aos pontos da ordem de trabalhos, esclarecimentos jurídicos em que eles assentam), sob pena de não poderem sequer participar na reunião, porque não podem decidir esclarecidamente. Sempre que assim for, devem requerer o seu adiamento. Têm igualmente o direito, e o dever, de exigir ao presidente do órgão que lhes forneça todos os esclarecimentos sobre dúvidas de legalidade que possam ter. Ao não terem procedido desta forma, incumpriram os seus deveres e atuaram negligentemente.
- 12.5.** O mesmo se poderia dizer, por maioria de razão, relativamente ao presidente, caso fosse demonstrado, como alega um dos indiciados, que o envio da ordem de trabalhos e de todos os documentos necessários para os outros membros do órgão se inteirarem dos assuntos, analisarem os documentos e pedirem os esclarecimentos necessários para exercerem o seu mandato, não é realizado de forma atempada e completa para o efeito.
- 12.6.** Acentue-se que o presidente está *obrigado a prestar* ou instruir os serviços para que prestem todos os esclarecimentos sobre a legalidade dos atos, em particular os de carácter financeiro, sob pena de, se assim não proceder, incumprir, de forma grave, os seus deveres. Na verdade, os outros membros do órgão não poderiam cumprir os seus deveres e decidir esclarecidamente, sendo privados das condições necessárias ao exercício do seu mandato para que foram democraticamente eleitos.
- 13.** Quanto às recomendações anteriores do TdC e respeitantes ao cumprimento do prazo de envio dos atos/contratos para fiscalização prévia do TdC, as mesmas apenas se aplicam ao protocolo objeto do Processo n.º 229/2023, uma vez que só este, por ser de valor inferior a 950.000,00 €, é que podia iniciar a sua execução material antes da pronúncia do TdC (e, como tal, estava sujeito ao cumprimento daquele prazo legal de 20 dias).
- 14.** Recorde-se que o não acatamento de anteriores recomendações do Tribunal só é suscetível de configurar a prática da infração prevista na alínea j) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, se for reiterado e injustificado.
- 15.** Ora, na data do início de execução deste protocolo, 01.10.2022, já o MVNG tinha sido objeto de recomendação no sentido de ser dado cumprimento ao prazo previsto no n.º 2 do artigo 81.º da LOPTC, tendo a primeira decisão nesse sentido sido notificada àquele Município, em 23.05.2017, no Processo de fiscalização prévia n.º 950/2017, reiterada por duas decisões posteriores

notificadas ao MVNG, em 27.01.2021 e 09.02.2021 (Processos de fiscalização prévia n.ºs 3494/2020 e 3604/2020, respetivamente).

16. De acordo com o esclarecido⁶⁶, tiveram conhecimento desta recomendação reiterada o Presidente da Câmara Municipal, A..., a Diretora de Municipal de Administração e Finanças O... e a Chefe da Divisão de Notariado M...
17. A justificação apresentada para não acolher as recomendações em apreço relaciona-se com a existência de erro humano na condução do procedimento, afirmando-se que não existiu incúria no envio não atempado do protocolo. Ora, recorde-se que o protocolo só foi aprovado pela CMVNG, em 12.12.2022, quando produzia efeitos a 01.10.2022. Constata-se, assim, que naquela data já o prazo legal tinha expirado.

VIII. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA INDICIADA

A. INFRAÇÕES FINANCEIRAS SANCIONATÓRIAS

1. O protocolo inserto no **Processo n.º 227/2023** para aquisição de assinaturas Andante Metropolitano “Passe sub23@superior.tp”, para alunos residentes em Vila Nova de Gaia, com o valor de 1.300.000,00 €, encontrava-se sujeito a fiscalização prévia do TdC, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC, logo, não poderia legalmente produzir efeitos materiais antes da pronúncia deste Tribunal (n.º 4 do artigo 45.º da LOPTC). Acresce que este protocolo, independentemente do seu valor, não podia produzir quaisquer efeitos financeiros (pagamentos) antes da pronúncia do TdC, em sede de fiscalização prévia (n.º 1 do artigo 45.º da LOPTC).
2. Porém, o MVNG deu-lhe execução material, em 01.10.2021, e financeira (pagamento de fatura) efetivado, em 27.06.2022, antes da remessa e pronúncia do TdC (16.02.2023 e 30.03.2023), pelo que esta produção de efeitos materiais e financeiros desrespeitou o disposto nos n.ºs 1 e 4 do artigo 45.º da LOPTC, e é suscetível de consubstanciar a prática da infração financeira tipificada na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC – *“(...) pela execução de atos ou contratos que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos ou que tenham produzido efeitos em violação do artigo 45.º”* (anexo I ao relatório).
3. Quanto ao protocolo inserto no **Processo n.º 230/2023** para aquisição de assinaturas Andante Metropolitano “Passe sub23@superior.tp”, para alunos residentes em Vila Nova de Gaia, no montante de 1.290.000,00 €, também se encontrava sujeito a fiscalização prévia do TdC, nos

⁶⁶ Ofício ref.ª SAI-CMVNG/2023/24074, de 20.10.2023.

termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC, logo, também não podia legalmente produzir efeitos materiais antes da pronúncia deste Tribunal (n.º 4 do artigo 45.º da LOPTC).

4. Porém, o **MVNG deu-lhe execução material (01.04.2022)** antes da remessa e pronúncia do TdC (17.02.2023 e 30.03.2023), pelo que esta produção de efeitos materiais desrespeitou o disposto no n.º 4 do artigo 45.º da LOPTC, sendo suscetível de consubstanciar a prática da mesma infração financeira prevista na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, (anexo I ao relatório).
5. Por último, o MVNG foi destinatário de três recomendações sucessivas no sentido de dar rigoroso cumprimento ao prazo de remessa ao TdC, para efeitos de fiscalização prévia, dos contratos sujeitos a este tipo fiscalização, previsto no n.º 2 do artigo 81.º da LOPTC (Processos n.ºs 950/2017, 3494/2020 e 3604/2020).
6. Quanto ao protocolo objeto do **Processo n.º 229/2023** o MNVG incumpriu mais uma vez este prazo previsto no n.º 2 do artigo 81.º da LOPTC, pelo que este comportamento é suscetível de consubstanciar a prática da infração financeira sancionatória prevista na alínea j) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC – *“Pelo não acatamento reiterado e injustificado das recomendações do Tribunal”*.

B. IDENTIFICAÇÃO NOMINAL E FUNCIONAL DOS EVENTUAIS RESPONSÁVEIS

7. 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 n.º 3 do artigo 67.º, todos da LOPTC.
8. 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.
9. Nos termos da alínea d) do n.º 2 do artigo 69.º da LOPTC, o procedimento por responsabilidade sancionatória extingue-se com o pagamento voluntário da multa.
10. Assim, tendo em conta que a **maioria dos indiciados responsáveis procedeu ao pagamento voluntário da multa que lhes foi imputada no relato**, considera-se que a responsabilidade pela execução ilegal destes protocolos é imputada e apenas prossegue nos termos seguintes:

10.1. Protocolo objeto do Processo n.º 227/2023

- a) Aos membros do executivo municipal presentes na reunião, de 04.04.2022, e que aprovaram por unanimidade a celebração deste protocolo com efeitos retroativos, a 01.10.2021, tendo, assim, autorizada a execução material do mesmo, em data anterior à

pronúncia do TdC, em sede de fiscalização prévia, em violação do disposto no n.º 4 do artigo 45.º da LOPTC, e que se identificam no ponto 8 do capítulo III deste relato.

Ora, atendendo a que, no caso concreto, tal aprovação com produção de efeitos ilegais se sustentou e foi concordante com a informação elaborada e apresentada pelos serviços da autarquia, e tendo presente o disposto no n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC, não é possível imputar responsabilidade financeira àqueles membros do órgão executivo.

- b) Tal responsabilidade é imputável à Diretora Municipal de Inclusão Social, L..., por ter permitido o início de execução material ilegal deste protocolo, em data anterior à pronúncia do TdC, em sede de fiscalização prévia.

10.2. Protocolo objeto do Processo n.º 230/2023

- a) Aos membros do executivo municipal presentes na reunião, de 18.07.2022, e que aprovaram por unanimidade a celebração deste protocolo com efeitos retroativos, a 01.04.2022, tendo, assim, autorizado o a execução material do mesmo, em data anterior à pronúncia do TdC, em sede de fiscalização prévia, com violação do disposto no n.º 4 do artigo 45.º da LOPTC:

- ✓ D... (Vereador);
- ✓ H... (Vereador)⁶⁷.

Neste caso, embora esta deliberação camarária de aprovação o protocolo com produção de efeitos retroativos e que se vieram a considerar ilegais, por violação do n.º 4 do artigo 45.º da LOPTC, tenha tido suporte numa informação dos serviços, de 31.01.2022, não se pode considerar que está afastada a imputação de responsabilidade aos autarcas.

Na verdade, a informação em apreço, elaborada por L... (Direção Municipal de Políticas Sociais), propondo o início de vigência do protocolo para “*abril de 2022*” está datada de 31.01.2022, pelo que foi apresentada atempadamente em relação ao termo do protocolo antecedente (que ocorria a 30.03.2022). Todavia, a proposta para aprovação do protocolo com efeitos a 01.04.2022 apenas foi agendada para reunião da câmara municipal de 18.07.2022 por despacho, de 13.07.2022, do Presidente da CMVNG. Daí o protocolo ter tido efeitos retroativos e execução material antes da submissão ao TdC.

⁶⁷ Os demais procederam ao pagamento voluntário da multa.

b) À Diretora Municipal de Inclusão Social, L..., por ter permitido o início de execução material deste protocolo, em data anterior à pronúncia do TdC, em sede de fiscalização prévia, em violação do disposto no n.º 4 do artigo 45.º da LOPTC.

C. SANCIONAMENTO DA INFRAÇÃO FINANCEIRA

11. 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 (por cada infração) 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 UC⁶⁸ (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.
12. 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.
13. No que respeita a registos de censura aos indiciados responsáveis enquadráveis, na alínea c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, não se apurou a existência de quaisquer registos anteriores em sede de fiscalização prévia, concomitante e sucessiva, pela prática de infração financeira semelhante à apurada no presente processo.
14. No que se refere a registos de recomendação à entidade, constata-se existirem as recomendações referidas no ponto 3 do capítulo III deste relatório, no sentido de cumprir o disposto no n.º 1 do artigo 45.º, não dando execução financeira ao protocolo antes da pronúncia do TdC (Proc.º n.º 950/2017) e ser dado cumprimento ao prazo estabelecido no n.º 2 do artigo 81.º da LOPTC (Proc.ºs n.ºs 950/2017, 3494/2020 e 3604/2020).
15. Quanto à culpa dos indiciados responsáveis, nos termos da alínea a) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, considera-se que a sua atuação não terá sido dolosa ao autorizarem a celebração do protocolo com efeitos a data anterior à da pronúncia do TdC, em sede de fiscalização prévia, e terem permitido a execução material dos protocolos sem aquela pronúncia.
16. Quanto à solicitação de relevação da responsabilidade financeira sancionatória e como já se mencionou, 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 n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

⁶⁸ 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.

No caso, existiu uma recomendação anterior ao Município para cumprir o n.º 1 do artigo 45.º da LOPTC.

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 Contas⁶⁹, foi, em 29.10.2024, emitido pelo Senhor Procurador-Geral-Adjunto, o Parecer n.º 73/2024, que parcialmente se transcreve:

(...)

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 (artigo 45.º, n.ºs 1 e 4 e 81.º, n.º 2, da LOP-TC) que levaram ao preenchimento objetivo, das infrações financeiras identificadas, sendo que todas as questões jurídicas colocadas pelos visados foram no projeto de relatório apreciadas e as posições tomadas em relação a cada uma delas devidamente fundamentadas.

(...) Em conformidade com o exposto, o Ministério Público é do parecer que o projeto de relatório e o aí decidido 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. O MVNG celebrou três protocolos de colaboração destinados à aquisição de assinaturas Andante Metropolitano, para alunos residentes em Vila Nova de Gaia, em 14.04.2022, 22.12.2022 e 22.07.2022, pelos valores de 1.300.000,00 €, 900.000,00 € e 1.290.000,00 € (Processos n.ºs 227, 229 e 230/2023, respetivamente).

⁶⁹ Regulamento n.º 112/2018-PG, 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.

2. Estes protocolos foram submetidos a fiscalização prévia do TdC, em 16.02.2023 e 17.02.2023, atento o disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC.
3. Porém, à data da sua remessa para fiscalização prévia, já se encontravam a produzir efeitos materiais, com efeitos a 01.10.2021 (retroativos), 01.10.2022 e 01.04.2022 (retroativos), respetivamente, tendo sido autorizado também o pagamento de uma fatura relativa a um dos protocolos em apreço (Processo n.º 227/2023), no valor de 424.112,00 € (com IVA incluído).
4. Os protocolos inseridos nos Processos n.ºs 227 e 230/2023, de montante superior a 950.000,00 € (1.300.000,00 € e 1.290.000,00 €, respetivamente) não podiam legalmente produzir quaisquer efeitos, ainda que só materiais, antes da pronúncia do TdC (n.º 4 do artigo 45.º da LOPTC).
5. Acresce que nenhum destes dois protocolos podia, independentemente do seu valor, produzir também quaisquer efeitos financeiros (pagamentos) antes da pronúncia do TdC, em sede de fiscalização prévia (n.º 1 do artigo 45.º da LOPTC).
6. Não obstante, o MVNG deu-lhes execução material e também financeira (quanto ao protocolo inserido no Processo n.º 227/2023).
7. O MVNG já tinha sido destinatário de uma recomendação para dar cumprimento ao disposto no n.º 1 do artigo 45.º da LOPTC e de três recomendações sucessivas no sentido de dar rigoroso cumprimento ao prazo de remessa ao TdC, para efeitos de fiscalização prévia, dos contratos sujeitos a este tipo fiscalização, e previsto no n.º 2 do artigo 81.º da LOPTC (Processos n.ºs 950/2017, 3494/2020 e 3604/2020).
8. Quanto ao protocolo objeto do Processo n.º 229/2023 o MNVG incumpriu mais uma vez este prazo previsto no n.º 2 do artigo 81.º da LOPTC, desrespeitando, assim, aquelas recomendações.
9. Estas ilegalidades foram justificadas pelo MVNG como tendo na sua base razões de interesse público, tendo em conta a imperiosa e urgente necessidade de execução dos serviços em apreço e sacrificado o cumprimento da lei para satisfação da necessidade da população cujo interesse lhe incumbe proteger.
10. Em sede de exercício do direito de contraditório pelos indiciados responsáveis, H... e D..., foi alegada a falta de acesso a informação e pela indiciada responsável diretora municipal, L..., não ter dado autorização ao início da execução material destes protocolos e os mesmos constituírem a continuidade de outros protocolos anteriores sendo a emissão de passes realizada de forma automática entre plataformas eletrónicas, sem a sua intervenção.

11. As ilegalidades acima identificadas são suscetíveis de determinar responsabilidade financeira sancionatória nos termos da alínea h) e j) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, como se detalha no capítulo VIII deste relatório.
12. Os indiciados responsáveis pela prática da infração prevista na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, são os vereadores do executivo municipal e a diretora municipal, à data dos factos, H..., D... e L....
13. Os demais indiciados responsáveis procederam ao pagamento voluntário da multa, pelo que, nos termos da alínea d) do n.º 2 do artigo 69.º da LOPTC, o procedimento sancionatório extinguiu-se para eles.

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 execução de 2 protocolos de colaboração para continuidade de aquisição de assinaturas Andante Metropolitano e identifica os responsáveis no seu capítulo VIII.
- b) Recomendar ao Município de Vila Nova de Gaia:
 - 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 (n.ºs 1 e 4 do artigo 45.º da LOPTC);
 - O acatamento de todas as recomendações formuladas por este Tribunal.
- c) Fixar os emolumentos devidos pelo Município de Vila Nova de Gaia em 4.282,07 €, 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 Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia;
 - Aos indiciados responsáveis a quem foi notificado o relato;
 - À Juíza Conselheira da 2.ª Secção da 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, 12 de novembro de 2024

OS JUÍZES CONSELHEIROS

Miguel Pestana de Vasconcelos – Relator

Paulo Nogueira da Costa

Maria de Fátima Mata-Mouros

FICHA TÉCNICA

EQUIPA TÉCNICA	CATEGORIA	DEPARTAMENTO
Helena Santos	Auditora-Coordenadora	DFCARF
Emília Afonso	Auditora-Chefe	DFCARF – UAT 2
Rita Sanches Quintela	Auditora Verificadora	

ANEXO I - MAPA DE INFRAÇÕES FINANCEIRAS SANCIONATÓRIAS INDICIADAS

ANEXO II - RESPOSTAS APRESENTADAS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO