

Auditoria de Apuramento de Responsabilidade Financeira

RELATÓRIO N.º 06/2026

ARF – 2.ª Secção

Entidade Fiscalizada :
Município de Penafiel



TC
TRIBUNAL DE
CONTAS

Processo n.º 13/2025 – ARF

2.ª Secção

Auditoria de apuramento de responsabilidade financeira

- ⇒ Contratos de empreitada e de aquisição de serviços, com violação do artigo 4.º, alínea b), subalínea v) do EEL

Lisboa 2026

ÍNDICE

ÍNDICE	2
FICHA TÉCNICA	3
SIGLAS E ABREVIATURAS	4
I INTRODUÇÃO	5
II ORIGEM E OBJETO DO PROCESSO	5
III DOS FACTOS	6
IV DO DIREITO	11
V IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA	15
VI ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO	16
6.1 QUESTÕES PRÉVIAS	16
6.1.1 Alegações de “E”	17
6.1.1.1. Apreciação das alegações	18
6.1.2 Exercício dos contraditórios institucional e pessoal	21
6.1.2.1. Apreciação das alegações	22
6.1.3 Exercício dos contraditórios pessoais de “J”, “C”, “I”, “H” e “K”	23
VII CONCLUSÕES	24
VIII EMOLUMENTOS	25
IX PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO	25
X DECISÃO	26
ANEXO – MAPA DAS RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS	28

FICHA TÉCNICA

Coordenação Técnica

Lisdália Amaral Portas

Auditora-Chefe

Execução Técnica

Isilda Gallois Albuquerque Costa

Auditora Verificadora

SIGLAS E ABREVIATURAS

Siglas	Designação
ARF	Auditoria de Apuramento de Responsabilidades Financeiras
CCP	Código dos Contratos Públicos
CCDRC	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro
CMP	Câmara Municipal de Penafiel
DAIX	Departamento de Auditoria IX
EEL	Estatuto dos Eleitos Locais
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
NATDR	Núcleo de Análise e Tratamento de Denúncias e de Relatórios dos Órgãos de Controlo Interno
PCMP	Presidente da Câmara Municipal de Penafiel
PD	Processo de Denúncia
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
RJAL	Regime Jurídico das Autarquias Locais
RTC	Regulamento do Tribunal de Contas
TdC	Tribunal de Contas
UAT2	Unidade de Apoio Técnico 2

I INTRODUÇÃO

1. A presente auditoria de apuramento de responsabilidades financeiras é desenvolvida ao abrigo dos artigos 2.º/1-c) e 55.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)¹, e 129.º do Regulamento do Tribunal de Contas (RTC)², tendo sido determinada por despacho da Exma. Juíza Conselheira da Área de Responsabilidade IX, nos termos infra descritos.
2. Em cumprimento do art.º 13.º da LOPTC, o relato de auditoria foi remetido aos eventuais responsáveis para o exercício do contraditório, institucional e pessoal, tendo as respetivas alegações sido apresentadas dentro do prazo fixado.
3. A análise das alegações remetidas ao TdC consta de ponto específico para o efeito (Ponto VI).

II ORIGEM E OBJETO DO PROCESSO

4. Este processo teve origem no Processo de Denúncia n.º 320/2022, constituído para análise de factos denunciados por um Vereador da Câmara Municipal de Penafiel (CMP), alegadamente ilegais, praticados pela autarquia. Em síntese, no período 2019-2022, teriam sido celebrados vários contratos entre o município e empresas com sócios e/ou gerentes que eram, simultaneamente, eleitos locais em funções no período considerado, configurando uma situação de impedimento legal³.
5. Em resultado das diligências e factos apurados no processo de denúncia, foi proposta a abertura de auditoria de apuramento de responsabilidades financeiras, nos termos constantes

¹ Aprovada pela Lei n.º 98/97, de 6.08, e alterada sucessivamente pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31.12; 1/2001, de 04.01; 55-B/2004, de 30.12; 48/2006, de 29.08; 35/2007, de 13.08; 3-B/2010, de 28.04; 61/2011, de 07.12; 2/2012, de 06.01; 20/2015, de 09.03; 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.

² Regulamento n.º 112/2018, publicado no DR, II série, de 15.02, aprovado pelo Plenário Geral em 24.01, alterado pelas Resoluções n.º 3/2021-PG, de 24.02, publicada no DR, II série, n.º 48, de 10.03, n.º 2/2022-PG, de 29.03, publicada no DR, II série, n.º 68, de 06.04, e n.º 3/2023-PG, de 15.12, publicada no DR, II série, n.º 5, de 08.01.2024.

³ Cfr. fl. 1 dos autos (PD 320/2022). Os visados na denúncia foram eleitos pela mesma coligação partidária pela qual foi eleito o PCMP (cfr. fls. 3/verso e 4).

da Informação n.º 75/2024 – NATDR, sobre a qual foi exarado despacho favorável da Exma. Senhora Conselheira da Área de Responsabilidade IX, em 30.01.2024⁴.

6. Os factos foram analisados no âmbito das competências da UAT2 do DAIX concluindo-se, nos termos descritos na Informação n.º 36/2025-DAIX-UAT2, ser de propor o arquivamento de parte dos mesmos e a prossecução para ARF dos restantes, proposta que foi aprovada pela Conselheira da Área de Responsabilidade IX⁵.
7. Foi constituído o Processo de ARF n.º 13/2025 – ARF – 2.ª Secção, registado na Secretaria do Tribunal em 26.06.2025.

III DOS FACTOS

8. Parte dos factos denunciados encontram-se prescritos, para efeitos de eventual procedimento por responsabilidade financeira, atendendo às datas em que foram praticados, nos termos do artigo 70.º da LOPTC ⁶.
9. Do universo dos factos em análise, excluindo os já prescritos e os que foram objeto de arquivamento, subsistem, como eventualmente suscetíveis de configurar infrações de natureza financeira, as situações descritas nos parágrafos infra.

i. Empreitada de execução de obras em cemitérios

10. Em 20.10.2022, foi celebrado um contrato de empreitada entre o Município de Penafiel e a empresa “A”, na sequência de ajuste direto, tendo por objeto a execução de obras em cemitérios das freguesias e a construção de muro, com o valor contratual de 12 481,45€.

⁴ Cfr. fls. 233/ss dos autos.

⁵ Cfr. fls. 2/ss do Processo n.º 13/2025 – ARF.

⁶ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26.08, sucessivamente alterada pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31.12, 1/2001, de 04.01, 55-B/2004, de 30.12, 48/2006, de 29.08, 35/2007, de 13.08, 3-B/2010, de 28.04, 61/2011, de 07.12, 2/2012, de 06.01, 20/2015, de 09.03, 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.

11. De acordo com documentos remetidos a este Tribunal, pelo próprio, “B” é sócio-gerente da empresa supra identificada⁷. O mesmo foi membro da Assembleia Municipal de Penafiel, nos mandatos de 2017/2021 e 2021/2025⁸, coincidindo deste modo, na sua pessoa, a qualidade de eleito local e de sócio-gerente da empresa com a qual a autarquia celebrou o contrato de empreitada.
12. O contrato não foi reduzido a escrito, mas foi publicado no portal Base. Não há publicação de outros contratos eventualmente celebrados entre as mesmas entidades.
13. Sobre o procedimento adotado a autarquia enviou diversos documentos.
14. Em 20.09.2022, “C” submeteu a “D”, a proposta da adoção de um ajuste direto para empreitada de execução de obras num cemitério, com um valor contratual estimado de 12 561,35 € + IVA, indicando a empresa a convidar, “A”, solicitando, ainda, a aprovação do convite e do caderno de encargos.
15. Em 20.09.2022, “D”, concordou com a proposta e aprovou o convite e o caderno de encargos, nos termos do despacho exarado naquela informação.
16. Em 12.10.2022, “E”, aprovou a proposta de adjudicação que lhe foi submetida na informação de “C”, com a mesma data, nos termos do despacho nela exarado.
17. Os documentos relativos à execução da obra, (auto de medição, auto de receção provisória) bem como os relativos ao respetivo pagamento, foram assinados pelos responsáveis competentes (vd. fls.9-14, proc. n.º 13/2025-ARF).

ii. Prestações de serviços com “F”

18. Em 14.03.2022 e 08.09.2022, entre o Município de Penafiel e “F”, foram celebrados dois contratos de prestação de serviços, na sequência de consultas prévias. O primeiro contrato teve por objeto o programa *“jardim em férias e férias educativas”*, com o valor contratual de

⁷ Cfr. fls. 142-147, PD 320/2022.

⁸ Cfr. fls. 108/ss do PD n.º 320/2022 (informação prestada pela Assembleia Municipal de Penafiel, sobre os respetivos membros nos mandatos 2017/2021 e 2021/2025).

61 224,00€. O objeto do segundo contrato foi o “*projeto inclusão pela música*” pelo valor de 29 400,00€.

19. A sócia-gerente daquela empresa é “G”, membro da Assembleia Municipal de Penafiel no mandato 2021/2025⁹. Há uma coincidência, na mesma pessoa, das qualidades de sócia-gerente e de eleita local.
20. Da consulta ao portal Base resulta que, entre as duas entidades, foram celebrados seis contratos no total, quatro em 2019 e dois em 2022, quer na sequência de ajuste direto, quer de consulta prévia. Os objetos contratuais foram todos na área da educação e ocupação de tempos livres e férias.
21. A “F” foi a única candidata nos procedimentos por consulta prévia.
22. A autarquia, remeteu diversa documentação, relativa aos procedimentos referidos (desde a proposta inicial até à efetivação do pagamento, incluindo os relativos às aquisições de serviços efetuadas em 2022¹⁰).
23. *Prestação de serviços-programa jardim em férias e férias educativas* (procedimento n.º 74/2022):
 - ⇒ Em 09.02.2022, “H”, submeteu à aprovação superior uma informação solicitando autorização para abertura de um procedimento de consulta prévia para aquisição dos serviços mencionados, com o valor contratual de 61 224,00€, indicando os prestadores de serviços a convidar, entre os quais, “F”;
 - ⇒ Em 10.02.2022, “D”, concordou com a informação, nos termos do despacho exarado, e remeteu à consideração superior;
 - ⇒ “E”, autorizou a abertura do procedimento, em 10.02.2022, conforme o despacho emitido na mesma informação;

⁹ Cfr. fls. 109/ss do PD n.º 320/2022 (informação prestada pela Assembleia Municipal de Penafiel, sobre os respetivos membros nos mandatos 2017/2021 e 2021/2025).

¹⁰ Cfr. pendrive a fls. 152 do PD n.º 320/2022 e fls. 15-32 do Processo n.º 13/2025-ARF (face ao número elevado de documentos, imprimiu-se exclusivamente os relativos à escolha das entidades a convidar).

- ⇒ Em 22.02.2022, foi solicitada a aprovação do convite e do caderno de encargos, nos termos da informação subscrita pelo “I”, com parecer de concordância do “J”, com a mesma data;
- ⇒ “E” aprovou o convite e o caderno de encargos e determinou o início do procedimento nos termos propostos na informação;
- ⇒ Em 03.03.2022, “J” submeteu à aprovação superior o projeto de decisão de adjudicação à “F” (única que apresentou proposta). “E” aprovou o projeto nesse mesmo dia;
- ⇒ O contrato foi celebrado a 14.03.2022. Outorgou, na qualidade de gerente da empresa, “G”;
- ⇒ Os registos contabilísticos relativos à execução do contrato encontram-se na pendrive¹¹.

24. *Prestação de serviços no projeto “inclusão pela música” (procedimento n.º 315/2022):*

- ⇒ Em 15.07.2022, “H”, submeteu à consideração superior uma informação solicitando a abertura de um procedimento de consulta prévia, para aquisição de serviços no projeto supra identificado, pelo valor contratual de 29 400,00€, indicando as mesmas empresas a convidar que no procedimento anterior;
- ⇒ Em 20.07.2022, foi exarado despacho de concordância pelo “K”, que submeteu a informação à consideração do “E”;
- ⇒ Em 20.07.2022, “E” despachou, remetendo ao “J” para procedimento;
- ⇒ Em 23.08.2022, “J”, submeteu à apreciação do “E” o projeto de decisão de adjudicação à “F”, única que apresentou proposta;
- ⇒ A proposta de adjudicação foi aprovada pelo “E”, nos termos do despacho de 23.08.2022, constante daquele projeto de decisão.
- ⇒ Em 08.09.2022, o contrato foi celebrado, mencionando “G” como gerente da empresa adjudicatária.
- ⇒ Os registos contabilísticos encontram-se na pendrive.

iii. **Prestação de serviços de consultadoria**

¹¹ A fls. 152 do PD n.º 320/2022.

25. Em 07.01.2022, o Município celebrou um contrato de *“aquisição de serviços de consultoria (ciências da educação) para o plano integrado e inovador de combate ao insucesso escolar – Município de Penafiel”*, por ajuste direto, pelo valor contratual de 18 000,00€, com “L”, a qual foi membro da Assembleia Municipal de Penafiel no mandato 2021/2025¹².
26. Consultado o portal Base, verifica-se que não foram publicados quaisquer outros contratos entre as duas entidades. As peças procedimentais e financeiras relativas ao procedimento constam da pendrive referida nos subtítulos anteriores.
27. Em 15.12.2021, “H”, submeteu a aprovação superior, a contratação da técnica acima identificada, por um ano, para prestação de serviços no âmbito de um plano de combate ao insucesso escolar¹³. O “K”, emitiu despacho de concordância, na mesma data.
28. Em 18.12.2021, “E”, remeteu a informação para o “J” para prossecução do procedimento.
29. Em 28.12.2021, “J”, solicitou ao “E” a emissão de parecer prévio vinculativo¹⁴ e autorização para a contratação da referida técnica, por ajuste direto, nos termos e fundamentos explanados na informação submetida a apreciação do “E”.
30. Em 28.12.2021, “E”, emitiu despacho determinando a contratação nos termos propostos¹⁵.
31. Em 05.01.2022, o “projeto de decisão de adjudicação”, subscrito pelo “J” foi submetido ao “E”.
32. Em 06.01.2022, o “E” emitiu despacho de adjudicação, concordando com “o projeto de decisão”.
33. Os documentos contabilísticos relativos ao contrato encontram-se na pendrive.

¹² Cargo que mantém no mandato 2025/2029 (cfr. site da autarquia).

¹³ PIICIE – Plano Integrado e Inovador de Combate ao Insucesso Escolar.

¹⁴ O parecer prévio vinculativo foi solicitado ao abrigo do artigo 73.º, n.º 7, da Lei n.º 75-B/2020, de 31.12 (LOE 2021): “A celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços para o exercício de funções públicas, na modalidade de tarefa ou de avença, por autarquias locais e entidades intermunicipais, independentemente da natureza da contraparte, **carece de parecer prévio vinculativo do presidente do respetivo órgão executivo**” (negrito nosso).

¹⁵ “Confiro o presente parecer prévio vinculativo. Proceda-se à contratação por ajuste direto no regime de contrato de avença, conforme proposto” (fls. 40, Proc. 13/2025-ARF – 2.ª Secção).

34. Os procedimentos e contratos em análise tiveram lugar em 2022, período em que os respetivos adjudicatários eram membros da Assembleia Municipal, eleitos pela mesma coligação partidária do presidente do executivo autárquico, tal como resulta das atas de instalação da Assembleia Municipal, cujas fotocópias autenticadas foram fornecidas por este órgão deliberativo, e que confirmam a informação prestada pelo denunciante, supra citada.¹⁶

IV DO DIREITO

35. Os membros das assembleias municipais estão subordinados, entre outros, ao Estatuto dos Eleitos Locais (EEL), aprovado pela Lei n.º 29/87, de 30.06¹⁷.
36. Nos termos do artigo 1.º, n.º 2, *“Consideram-se eleitos locais, para efeitos da presente lei, os membros dos órgãos deliberativos e executivos dos municípios e das freguesias”*, os quais estão impedidos de celebrarem contratos com a autarquia, exceto contratos de adesão¹⁸, conforme o disposto no artigo 4.º, alínea b), subalínea v), do mesmo diploma.
37. Os eleitos locais têm o dever funcional de cumprir e fazer cumprir a lei (cfr. artigo 4.º, n.º 1, alínea a)).
38. Por seu lado, o artigo 7.º, n.º 1 e n.º 2, alínea c), da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14.08¹⁹, proíbe a eleição para os órgãos das autarquias locais dos *“membros dos corpos sociais, os gerentes e os sócios de indústria ou de capital de sociedades comerciais ou civis, bem como os profissionais liberais em prática isolada ou em sociedade irregular que prestem serviços ou tenham contrato com a autarquia*

¹⁶ Cfr. fls. 109-140, do PD n.º 320/2022.

¹⁷ Sucessivamente alterada pelas Leis n.ºs 97/89, de 15.12; 1/91, de 10.01; 11/96, de 18.04; 127/97, de 11.12; 50/99, de 24.06; 86/2001, de 10.08; 22/2004, de 17.06; 52-A/2005, 10.10; 53-F/2006, de 29.12; 2/2020, de 31.03; 24-D/2022, de 30.12 e 82/2023, de 29.12.

¹⁸ O contrato de adesão define-se como *“aquele em que uma das partes, normalmente uma empresa de apreciável dimensão, formula unilateralmente as cláusulas negociadas (no comum dos casos, fazendo-as constar de um impresso ou formulário) e a outra parte aceita essas condições, mediante a adesão ao modelo ou impresso que lhes é apresentado, não sendo possível modificar o ordenamento negocial apresentado”* (“Dicionário de Conceitos e Princípios Jurídicos”, Almedina, 1993, p. 232, João Melo de Franco e Herlander Antunes Martins).

¹⁹ Alterada pelas Leis n.ºs 5-A/2001, de 26.11; 3/2005, de 29.08; 3/2010, de 15.12; 1/2011, de 30.11; 72-A/2015, de 23.07; 1/2017 e 2/2017, ambas de 02.05; 3/2018, de 17.08; 1-A/2020, de 21.08; 4/2020, de 11.11. e 1/2021, de 04.06.

não integralmente cumpridos ou de execução continuada, salvo se os mesmos cessarem até ao momento da entrega da candidatura”.

39. Salienta-se, ainda, o disposto no artigo 8.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 27/96, de 01.08²⁰, que comina com a perda de mandato os membros dos órgãos autárquicos que *“após a eleição, sejam colocados em situação que os torne inelegíveis ou relativamente aos quais se tornem conhecidos elementos reveladores de uma situação de inelegibilidade já existente, e ainda subsistente, mas não detetada previamente à eleição”.*
40. Às normas citadas subjaz o respeito pelo princípio da imparcialidade estabelecido no artigo 266.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa (CRP), a que os órgãos e agentes administrativos estão subordinados no exercício das suas funções, e que enforma os vários diplomas aplicáveis à administração pública.
41. O artigo 70.º, n.º 2, alínea f), do CCP dispõe que devem ser excluídas as propostas cuja análise revele *“que o contrato a celebrar implicaria a violação de quaisquer vinculações legais ou regulamentares aplicáveis”.*
42. Nos termos do artigo 284.º, n.º 1, do mesmo diploma *“Os contratos celebrados com ofensa de princípios ou normas injuntivas são anuláveis”.*
43. Do exposto, decorre, a existência de um impedimento/proibição por parte dos eleitos locais de participarem em procedimentos lançados pela autarquia e com estas contratarem, quer por si, individualmente, quer como sócios ou gerentes da empresa adjudicatária – cfr. artigo 4.º, alínea b), subalínea v), do EEL. Como reverso, a autarquia está igualmente proibida de formular convites ou aceitar propostas e de contratar com os eleitos locais, sob pena de violar a disposição injuntiva estabelecida no artigo 4.º, alínea b), subalínea v), do EEL – cfr. artigos 70.º, n.º 2, alínea f) e 284.º, n.º 1, do CCP.
44. Conforme os factos acima elencados provados através da documentação remetida pela Assembleia Municipal de Penafiel, a saber, o ofício e as fotocópias autenticadas das atas da

²⁰ Aprovou o regime jurídico da tutela administrativa. A Lei n.º 27/96 foi alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30.11 e pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 02.10.

respetiva instalação, os três adjudicatários supra identificados, eram membros daquele órgão deliberativo nos períodos em que celebraram os contratos em questão, com a autarquia²¹.

45. Refira-se, ainda que, em resposta ao solicitado pelo NATDR²², “E” esclareceu, relativamente aos contratos celebrados com os referidos eleitos locais, que os serviços agiram em conformidade com pareceres jurídicos da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (CCDRC), que anexou à resposta²³. Contudo, estes pareceres para além de não tratarem a questão aqui colocada não têm relevância, uma vez que já existe uniformização de jurisprudência do STA sobre a matéria, tratada de seguida.
46. Face às dúvidas suscitadas sobre o tipo de contratos subsumíveis naquela norma, o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo n.º 2/2020, de 05.03, colocado perante a contradição entre dois acórdãos²⁴ uniformizou a jurisprudência no sentido do acórdão impugnado, a

²¹ Cfr. fls. 109-140 (PD n.º 320/2022).

²² Ofício 28677/2023, a fls. 34 do PD n.º 320/2022.

²³ Fls. 43-52 dos autos.

²⁴ **Sumário do Acórdão do STA de 09.05.2019, proferido no processo n.º 088/18.8BEPNF (acórdão impugnado):** “I – Enquanto o regime jurídico das incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos constante da Lei n.º 64/93, de 26/8, só é aplicável aos membros de juntas de freguesia que exerçam o mandato em regime de permanência, o Estatuto dos Eleitos Locais, aprovado pela Lei n.º 29/87, de 30/6, abrange todos os membros dos órgãos deliberativos e executivos dos municípios e freguesias, os quais, nos termos do seu artigo 4.º, al. b), subal. v), ficam sujeitos ao dever de não celebrar com a autarquia qualquer contrato, salvo de adesão.

II – Face ao disposto no artigo 7.º, n.º 2, al. c), da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14/8 e uma vez que o presidente da junta de freguesia tem lugar, por inerência, na assembleia municipal, incorre em inelegibilidade superveniente se, como sócio-gerente de uma sociedade, vier a celebrar contrato de empreitada de obras públicas com o Município onde essa freguesia está integrada.

III – A razão de ser dos aludidos impedimento e inelegibilidade radica na protecção da imparcialidade, com a finalidade de afastar a possibilidade de tratamentos de favor e a suspeição da comunidade sobre qualquer eventual favorecimento que a lei presume existir quando um eleito local celebra um contrato, que não seja de adesão, com a autarquia.

IV – Assim, é de anular o acto de órgão do Município de Lousada que adjudicou a empreitada de obras públicas objecto de procedimento concursal a uma sociedade cujos sócios são o presidente da junta de uma freguesia integrada nesse município e a sua esposa e de que ele é o único gerente, por nos termos do artigo 70.º, n.º 2, al. f), do CCP, essa proposta dever ser excluída.”

Sumário do Acórdão do STA, de 05.02.2003, proferido no processo n.º 0137/03 (acórdão fundamento): “I - Os impedimentos relativos à celebração de contratos entre os titulares de órgãos autárquicos e as autarquias, referidos nas alíneas d) e e) do ponto 2) do art. 4.º da Lei n.º 29/87, de 30 de Junho, têm em vista a protecção do interesse público, obstando a que ele possa ser prejudicado pela sobreposição de interesses pessoais dos eleitos locais ou de pessoas que representem ou com quem tenham relações de proximidade familiar ou semelhante.

II - Estes impedimentos reportam-se ao exercício de funções dos eleitos locais, só se podendo verificar quando o exercício de funções autárquicas possa ter interferência na prossecução do interesse público com elas conexas, isto é, quando os titulares de órgãos autárquicos possam utilizar os poderes inerentes às suas funções autárquicas para favorecerem interesses particulares próprios ou das pessoas acima referidas em detrimento do interesse público.

III - Sendo o município e a freguesia autarquias distintas, não resulta daquelas normas do art. 4.º da Lei n.º 29/87 obstáculo a que um titular de órgão da freguesia, na sua qualidade de particular, celebre contratos com uma câmara municipal, pois estes não têm qualquer conexão com o exercício de funções de órgão autárquico.

saber, julgando que nos termos do artigo 4.º, alínea b), subalínea v), da Lei n.º 29/87, de 30.06, *“todos os membros dos órgãos deliberativos e executivos dos municípios e freguesias (...) ficam sujeitos ao dever de não celebrar com a autarquia qualquer contrato, salvo de adesão”*.²⁵

47. O mesmo entendimento encontra-se plasmado em decisões do Tribunal de Contas, designadamente na sentença n.º 16/2023, processo JRF 3/2023, que julgou os factos apurados e analisados no Processo n.º 12/2021 – ARF: *“A prescrição geral e abstrata da norma legal constante do artigo 4.º, alínea b), subalínea v), do Estatuto dos Eleitos Locais (EEL) no sentido de que os eleitos locais estão vinculados em matéria de prossecução do interesse público a não celebrar com a autarquia qualquer contrato, salvo de adesão, abrange todos os eleitos locais que integram órgãos da concreta autarquia local”*.
48. Em conclusão, a autarquia estava impedida de convidar, de aceitar as propostas e, subsequentemente, de contratar com as empresas “A”, “F”, assim como, com “L”. Ao assim fazer, a autarquia violou os artigos 4.º, alínea b), subalínea v) do EEL e 70.º, n.º 2, alínea f), do CCP, nos termos acima descritos, sendo ilegais, conseqüentemente, os contratos celebrados e a respetiva despesa.
49. Dos elementos disponíveis nos autos decorre que todos os contratos foram integralmente executados e cumpridos.
50. Qualquer despesa de uma autarquia está obrigada ao cumprimento das seguintes normas e requisitos financeiros:

IV - Por outro lado, também não resulta daquelas normas obstáculo a que um membro da assembleia municipal celebre contratos com a câmara do mesmo município, se o exercício das funções naquela assembleia não tem qualquer influência na celebração desse contrato”.

²⁵ Pela sua importância, transcreve-se os fundamentos que levaram à decisão do Acórdão do STA n.º 2/2020 (não aderiu ao acordo ortográfico): *“(…) embora as inelegibilidades estejam vocacionadas para actuar a montante do acto eleitoral e os impedimentos a jusante do mesmo, relativamente aos eleitos, certo é que a razão de ser de umas e outras é fundamentalmente idêntica:- proteger a imparcialidade da Administração, arvorada em princípio constitucional e legal – artigo 266.º, n.º 2, da CRP, e artigo 9.º do CPA. O que significa, desde logo, e porque o inelegível não teve oportunidade de ser imparcial, que tal proteção inclui a imparcialidade e a confiança na imparcialidade. No presente caso, segundo a letra da norma legal em apreciação, «o eleito local está vinculado, no exercício das suas funções», a prosseguir o interesse público, o que o impede de celebrar com a autarquia qualquer contrato, salvo de adesão. A vinculação à prossecução do interesse público, no exercício das funções para que foi eleito, constitui, assim, o «fundamento» do impedimento em causa, e a imparcialidade no exercício dessas funções é, simultaneamente, demonstração e garantia do acatamento dessa vinculação. Demonstração, porque se o eleito local age de forma isenta e transparente, isso mostra que não visou com a sua actuação outros interesses que não o interesse público. Garantia, porque se ele evita situações de potencial conflito entre o seu interesse privado e o interesse público assegura essa vinculação. Temos, pois, que os eleitos locais – e é só deles que estamos a falar – estando vinculados à prossecução do interesse público, deverão dar, do exercício das suas funções, uma imagem de objetividade, isenção, equidistância relativamente aos interesses em presença, de modo a projectar para o exterior um sentimento de confiança.”*

- a) verificação da conformidade legal (prévia existência de lei que autorize a despesa);
 - b) regularidade financeira (inscrição orçamental, cabimento e adequada classificação daquela despesa);
 - c) economia, eficiência e eficácia, tudo nos termos, em especial, do ponto 2.3.4.2., alínea d), do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL) e artigo 52.º da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO);
 - d) cumprimento da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA) e seu diploma regulamentar; cumprimento das regras relativas à competência para autorização da despesa, nos termos do Decreto-Lei n.º 197/99, de 08.06 e do Regime Jurídico das Autarquias Locais²⁶.
51. Nos termos do ponto 2.3.4.2., alínea d), do POCAL, *“As despesas só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, para além de serem legais, estiverem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso, respetivamente”*. Ora, no caso em apreço, face ao disposto nesta norma, são ilegais as despesas autorizadas e pagas no âmbito dos contratos em análise, em resultado da violação subjacente do artigo 4.º, alínea b), subalínea v), do EEL e do artigo 70.º, n.º 2, alínea f), do CCP, gerando, eventualmente, responsabilidade financeira de natureza sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b) e 1.ª parte da alínea l), da LOPTC²⁷.

V IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

52. Os atos de assunção e autorização das despesas e dos respetivos pagamentos, relativos às adjudicações e contratações efetuadas com os membros da Assembleia Municipal de Penafiel, constituem eventuais ilícitos financeiros, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b) e primeira

²⁶ RJAL: aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12.09 (sucessivamente 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, 24-A/2022, de 23.12, 82/2023, de 29.12 e 10/2024, de 08.01).

²⁷ Nos termos do qual, o Tribunal de Contas pode aplicar multa *“b) Pela violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos” e “l) Pela violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública, bem como à admissão de pessoal”*.

parte da alínea l), da LOPTC, em resultado da violação dos artigos 4.º, alínea b), subalínea v) do EEL, e 70.º, n.º 2, alínea f) do CCP, e do ponto 2.3.4.2., alínea d) do POCAL.

53. A eventual responsabilidade financeira de natureza sancionatória decorrente da prática daqueles atos, é imputável aos respetivos autores, bem como aos autores das propostas de abertura dos respetivos procedimentos de ajuste direto e de consulta prévia com convite àqueles operadores económicos em concreto.
54. Neste contexto, e tendo em conta os atos descritos supra no capítulo **III-Dos Factos**, são eventualmente responsáveis, ao abrigo dos artigos 67.º e 61.º da LOPTC:
- a) “C”, “D” e “E”, no que diz respeito à eventual responsabilidade financeira sancionatória decorrente do procedimento relativo à empreitada adjudicada à empresa “A”;
 - b) “H”, “D”, “I”, “J” e “E”, quanto à eventual responsabilidade financeira sancionatória resultante das aquisições de serviços à “F”;
 - c) “H”, “K”, “J” e “E”, quanto à eventual responsabilidade financeira sancionatória, decorrente da aquisição de serviços de consultadoria a “L”.
55. No âmbito do relato de auditoria ponderou-se a possibilidade de se atender ao disposto nos artigos 80.º-A, da Lei n.º 73/2013, de 03.09²⁸, e 61.º, n.º 2, da LOPTC, no que diz respeito à eventual responsabilidade dos membros do órgão executivo atrás identificados.
56. Contudo, salvo melhor opinião, após a análise das alegações produzidas no exercício do contraditório, explanadas nos pontos seguintes, não nos parece que seja de afastar totalmente a responsabilidade daqueles membros do órgão executivo da CMP.

VI ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO

6.1 Questões prévias

²⁸ Aprovou o Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI). A lei sofreu várias alterações (15), a última das quais introduzida pela Lei n.º 82/2023, de 29.12. O artigo 80.º-A foi aditado pela Lei n.º 51/2018, de 16.08.

57. Todos os visados enviaram as respetivas alegações dentro do prazo fixado para o exercício do contraditório. Com exceção do, à data dos factos, presidente da autarquia, os restantes enviaram alegações de teor idêntico.
58. O atual Presidente da CMP, era Vice-Presidente da autarquia à data dos factos e, nesse contexto, foi notificado para se pronunciar em nome pessoal. Optou por englobar numa só resposta os contraditórios institucional e pessoal.
59. Com exceção de “E”, as alegações dos restantes visados, embora apresentadas individualmente, são, *ipsis verbis*, idênticas às do contraditório institucional e pessoal de (...), indicando que foram elaboradas pelo mesmo autor.
60. “E”, “D” e “K” invocaram a aplicação do artigo 80.º-A da Lei n.º 73/2013, de 03.09, enquanto membros do órgão executivo à data dos factos.
61. Os visados não juntaram provas documentais que sustentassem as suas contestações.

6.1.1 Alegações de “E”

62. O alegante informa que exerceu funções de (...) *“nos mandatos autárquicos de 2013/17, 2017/2021 e 2021/25, tendo cessado as suas funções no dia 31 de outubro de 2025 com a tomada de posse do novo Executivo Municipal”*.
63. Argumenta que *“como se pode verificar da análise do relato, a intervenção do Exponente em cada um dos procedimentos referidos ocorre apenas na fase final dos mesmos, depois das várias informações dos serviços, incluindo de dirigentes máximos dos respetivos serviços.”*
64. Alega, ainda, que os serviços municipais sempre se preocuparam com o *“cumprimento escrupuloso da Lei”* e que, *“em caso de dúvida, procuravam sustentar as suas propostas e informações nos melhores pareceres de juristas internos e externos, incluindo das Comissões de Coordenação Regionais”*.
65. E, mais, informa *“os pareceres jurídicos que davam conforto aos serviços municipais para as propostas que efectuaram, quer da jurista do Município “M”, quer da Comissão de Coordenação da Região Centro, subscrito pela insigne jurista “N”, encontram-se juntos aos autos”*.

66. Acrescenta “(...) assim que a questão da eventual ilegalidade foi colocada em sede de reunião da Câmara Municipal (...) deu de imediato, instruções rigorosas aos serviços municipais, para que tais procedimentos cessassem de imediato até que a situação fosse clarificada”.
67. Invoca a boa-fé, a convicção de não violação de qualquer norma legal e os referidos pareceres jurídicos, como fundamentos para a sua atuação e a dos serviços municipais no âmbito dos procedimentos em causa, reforçando que a sua intervenção foi “na parte final dos mesmos”.
68. Argumenta que as propostas elaboradas pelos serviços se fundaram em “razões de interesse público”. Por fim, invoca “o disposto nos artigos 80.º A, da Lei n.º 73/2013, de 03/09 e 61, n.º 2, da LOPTC”, para afastar a sua eventual responsabilidade e a dos restantes elementos do executivo municipal porque todos agiram “em conformidade com informações prestadas pelos serviços municipais(...)”.

6.1.1.1. Apreciação das alegações

69. Em síntese, o alegante remete para os funcionários e dirigentes dos serviços autárquicos a responsabilidade pela eventual prática de irregularidades no âmbito dos procedimentos em causa. Com efeito, dá a entender que se limitou a conformar-se com as informações dos serviços, embora, acrescentando, que os serviços municipais sempre se pautaram pelo cumprimento escrupuloso da lei.
70. Como suporte para as decisões tomadas, invoca um parecer da CCDR, de 04.02.2020, e um parecer da autoria de uma técnica superior da Divisão dos Serviços Jurídicos da CMP²⁹.
71. Os dois pareceres concluem no mesmo sentido “não existe incompatibilidade entre o exercício do membro de uma assembleia municipal (não considerado como atividade profissional) e o exercício de outras atividades públicas ou privadas” e, “(...), não tendo a assembleia municipal intervenção nos contratos de prestação de serviços celebrados com a câmara municipal, não existe na situação em análise um impedimento legal, nos termos do artigo 69.º do CPA”. Ora, as indicadas observações reportam-se a matéria de conteúdo diferente da abordada nos presentes autos, ou seja, não são situações similares.

²⁹ Cfr. fls. 17 e 49/ss do PD n.º 320/2022.

72. De facto, nas situações analisadas na presente ARF estamos perante a violação do dever que incumbe sobre os eleitos locais (no caso, membros das assembleias municipais), de não celebrarem contratos com a autarquia exceto de adesão, ao abrigo do artigo 4.º, alínea b), subalínea v) do EEL.
73. Por seu lado, os citados pareceres visaram esclarecer questões relacionadas com a acumulação de funções de eleito local com exercício de atividades privadas ou públicas, o que, de facto, a lei permite (cfr. por ex., o artigo 3.º, n.º 1, do EEL), não sendo de acolher como fundamento para legitimar as propostas de contratação como invocado pelo alegante.
74. Para efeitos do EEL, consideram-se eleitos locais os membros dos órgãos deliberativos e executivos dos municípios e das freguesias, nos termos do respetivo artigo 1.º, n.º 2. Nesta conformidade, as regras e princípios devem ser respeitados e cumpridos, quer pelos membros das assembleias municipais e das assembleias de freguesia, quer pelos presidentes e vereadores das câmaras municipais e pelos presidentes e secretários das juntas de freguesia.
75. Acresce, que, o regime predominantemente imperativo/injuntivo estabelecido no EEL não pode ser afastado nem restringido por aqueles que a ele estão subordinados. Assim, o Presidente e os Vereadores da CMP, bem como os membros da Assembleia Municipal de Penafiel, estão obrigados a respeitar e cumprir o regime estabelecido no respetivo Estatuto, estando vinculados ao cumprimento dos deveres estabelecidos no artigo 4.º, designadamente, na respetiva alínea b), subalínea v).
76. A proibição daquele dispositivo normativo visa, essencialmente, prevenir ou evitar conflitos de interesses entre o exercício do mandato autárquico e a prossecução de interesses privados do eleito local, quer do próprio, quer de terceiros, em situações em que a autarquia esteja envolvida. Ou seja, pretende-se garantir que o eleito local aja com isenção e imparcialidade, e que não utilize a influência resultante do cargo que exerce para favorecer interesses privados, evitando-se, neste contexto, eventuais práticas ou suspeitas de corrupção ou de favorecimento.
77. Um presidente da câmara municipal tem a responsabilidade de conhecer as implicações do estatuto de eleito local, e as imposições e limitações quanto à contratação do município com eleitos locais da respetiva autarquia. Considerando o percurso profissional e político do alegante, estava especialmente habilitado para tal conhecimento. Com efeito, é licenciado em Direito e exerceu advocacia até 2002, ano em que foi eleito vereador da CMP, função que exerceu até ter

sido eleito Presidente da CMP em 2013, cargo que desempenhou ininterruptamente durante 12 anos.

78. Por conseguinte, o alegante desempenhou funções executivas na CMP durante 23 anos, tendo uma responsabilidade acrescida no conhecimento e cumprimento da legislação e regras a que os autarcas estão subordinados e obrigados. Importa referir que, de acordo com a informação constante dos autos, os membros da AMP que celebraram os contratos com a autarquia foram eleitos pela mesma coligação partidária que elegeu “E”.
79. O autarca tinha um especial dever de conhecer a norma legal violada, isto é, o artigo 4.º, alínea b), subalínea v) do EEL, norma que lhe impunha um especial cuidado nas decisões a tomar que envolvessem eventualmente outros eleitos locais da mesma autarquia.
80. É de salientar que o autarca não alegou desconhecer a qualidade de eleitos locais dos adjudicatários, antes pelo contrário, justificou as escolhas com os pareceres jurídicos acima referidos, com base nos quais supostamente se legitimaram tais escolhas. Contudo, tais pareceres não constam nem foram invocados nas peças processuais relativas aos procedimentos em causa, nem fica provado que tenham sido solicitados previamente ao envio dos convites aos operadores económicos com os quais os contratos foram celebrados, acrescentando que não respeitam às matérias aqui em apreço, confirmando-se assim que o autarca não se baseou, no que a esta questão diz respeito, em pareceres internos ou externos ao Município.
81. Estamos perante procedimentos pré-contratuais de ajuste direto e de consulta prévia, procedimentos fechados na medida em que só acedem ao procedimento os operadores económicos convidados diretamente pela entidade adjudicante. Trata-se de uma escolha discricionária, que não é absoluta, está limitada *ab initio* pelo respeito pela lei.
82. Enquanto órgão competente para a decisão de contratar e pela escolha do procedimento (vd. artigos 36.º e 38.º do CCP), o autarca é responsável por garantir que a escolha do operador económico a convidar é legal, fundamentada e imparcial, sobretudo para prevenir conflitos de interesses e favorecimentos. Não colhe o argumento invocado de que a sua intervenção em cada um dos procedimentos ocorreu apenas na fase final dos mesmos.
83. Face ao explanado, mantêm-se as observações produzidas no relato sobre a matéria, sem alterações.

6.1.2 Exercício dos contraditórios institucional e pessoal

84. À data dos factos, o atual Presidente da CMP era Vice-Presidente da autarquia, tendo sido notificado para exercício do contraditório pessoal. Tal como acima referido, optou por apresentar uma única resposta, englobando os dois contraditórios.
85. Inicia as suas alegações refutando qualquer eventual responsabilidade financeira sancionatória dos visados, “E”, “D”, “K”, “C”, “J”, “H”, “I”.
86. O alegante faz uma excursão doutrinária sobre os tipos de responsabilidade financeira previstos na LOPTC, respetivos conceitos e pressupostos de verificação, bem como sobre o conceito de agente da ação ou omissão, e sobre a culpa e respetivos graus.
87. Faz ainda a análise conjugada dos artigos 4.º, alínea b), subalínea v), do EEL, 7.º, n.º 2, alínea c), da Lei Orgânica n.º 1/2001, e 8.º da Lei n.º 27/96, concluindo que *“os impeditivos legais existentes (...) se prendem com o próprio eleito local, o qual, em apelo ao princípio da legalidade a que está vinculado, deve dar conta de tais impedimentos no âmbito de qualquer procedimento pré-contratual em que tenha intervenção”*.
88. Considera que não é exigível aos *“técnicos camarários que tramitam os procedimentos pré-contratuais (...) que verifiquem dos impedimentos regulados por legislação avulsa”*, compete-lhes apenas verificar se existe algumas das situações previstas no artigo 55.º do CCP, obrigação que se estende *“naturalmente, ao órgão decisor”*.
89. Informa, ainda, que, nos *“documentos que instruem os procedimentos, (...) facilmente se constata que em todos existe uma declaração da entidade adjudicatária, sob compromisso de honra, que não se encontra em nenhuma situação de impedimento legal”*.
90. E mais, continua referindo que face ao elenco de deveres do trabalhador estabelecido no *“artigo 73.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas”* não é exigível aos trabalhadores municipais que *“verifiquem os impedimentos que ultrapassem as normas do CCP, nomeadamente as normas do EEL”*
91. Apesar dos vários argumentos com o objetivo de dirimir qualquer eventual responsabilidade dos *“técnicos camarários”* intervenientes nos procedimentos, o alegante invoca o disposto no artigo

80.º-A da Lei n.º 73/2013, de 03.09, afirmando que, *“in casu, os membros do executivo se limitaram a anuir com as propostas dos técnicos camarários”*.

92. As alegações continuam com extensas considerações sobre os pressupostos de aplicação de várias normas da LOPTC, considerações genéricas e teóricas, para as quais se remete.
93. Em síntese, o alegante defende que os técnicos camarários só estavam obrigados a verificar o *“cumprimento das normas contratuais”* e não a *“verificar outros impedimentos constantes em legislação avulsa”*. E todos, técnicos e membros do executivo municipal, agiram *“com a plena convicção que atuavam em conformidade ao Direito e às normas aplicáveis”*.
94. Conclui, requerendo quer a aplicação do disposto no artigo 80.º-A da Lei n.º 73/2013, quer a aplicação do regime previsto no artigo 65.º, n.ºs 5, 8 e 9, da LOPTC.

6.1.2.1. Apreciação das alegações

95. Dos argumentos do alegante resulta o entendimento pessoal de que, nos procedimentos em apreço, *“eleitos locais”* são exclusivamente os adjudicatários, na sua qualidade de membros da AMP e, conseqüentemente, só esses estariam obrigados/vinculados ao cumprimento do artigo 4.º, alínea b), subalínea v), do EEL. Todavia, os membros dos executivos autárquicos são eleitos locais e estão subordinados ao Estatuto, nos termos profusamente desenvolvidos acima e para os quais se remete.
96. Assim, “D”, na sua qualidade de eleito local, desde 2017, tinha um especial dever de conhecer, e de respeitar, os deveres que lhe são impostos pelo diploma.
97. As contratações celebradas estavam vedadas às partes, face ao disposto naquela prescrição legal.
98. Segundo o alegante, os técnicos camarários só estão obrigados a conhecer as normas do CCP, no que à matéria dos autos diz respeito, e não a *“legislação avulsa”*, onde se inclui o EEL. Ora, ao abrigo do disposto no artigo 70.º, n.º 2, alínea f), do CCP, são de excluir as propostas cujo contrato a celebrar implique a violação de quaisquer vinculações legais ou regulamentares aplicáveis.

99. Conjugando aquele dispositivo legal com a proibição de contratar estabelecida no artigo 4.º, alínea b), subalínea v) do EEL, por maioria de razão, estão vedados os convites a entidades que detêm a qualidade de eleitos locais nos procedimentos de ajuste direto e de consulta prévia. Se entende que os *“técnicos camarários não estavam obrigados”* a conhecer esta última norma, por se tratar de *“legislação avulsa”*, então o alegante tinha obrigação de a conhecer, uma vez que está subordinado ao Estatuto, ininterruptamente, desde 2017.
100. Verifica-se alguma contradição nos argumentos que pretendem dirimir as responsabilidades dos vários intervenientes nos procedimentos, por um lado, o alegante diz que os técnicos camarários não tinham de conhecer a legislação avulsa, por outro, informa que *“os membros do executivo se limitaram a anuir com as propostas dos técnicos camarários”*. Porém, o que está em causa é exatamente a violação de uma norma do Estatuto dos Eleitos Locais, que designa de *“legislação avulsa”*, que o alegante tinha obrigação de conhecer e, portanto, não deveria formular convite e vir a adjudicar com quem estava impedido de o fazer nos termos desse mesmo Estatuto. Acresce que não foi remetido qualquer parecer dos serviços camarários sobre a matéria em causa para que o alegante se possa vir desculpabilizar com os serviços.
101. De salientar, ainda, que estamos perante procedimentos fechados de formação de contratos, em que o impulso contratual parte da entidade adjudicante, responsável pelo convite. Trata-se de um ato voluntário que implica conhecimento e vontade de contratar um determinado operador económico. Ora o alegante foi eleito pela mesma coligação partidária do adjudicatário, por isso, não pode alegar desconhecimento quanto aos convidados serem simultaneamente membros da AMP.
102. Nesta conformidade, mantêm-se as observações feitas no relato.

6.1.3 Exercício dos contraditórios pessoais de “J”, “C”, “I”, “H” e “K”

103. As alegações individualmente apresentadas pelos visados são *ipsis verbis* idênticas às do contraditório institucional e pessoal analisado no ponto anterior, o que sugere terem sido elaboradas pelo mesmo autor. A única diferença entre todas reside na invocação da aplicação do artigo 80.º-A da Lei n.º 73/2013, por parte de “D” e de “K”, Vereador da CMP à data dos factos.

104. Nenhum dos alegantes apresentou provas documentais nem contestou em concreto os atos que praticaram nos procedimentos. Nesta conformidade, são de manter as observações produzidas no relato.

VII CONCLUSÕES

- 7.1 O presente processo de auditoria teve origem no Processo de Denúncia n.º 320/2022, constituído para análise de factos denunciados por um Vereador da Câmara Municipal de Penafiel, alegadamente ilegais, praticados pela autarquia, relativos a contratos celebrados com operadores económicos simultaneamente membros da assembleia municipal da autarquia.
- 7.2 Os factos foram analisados no âmbito das competências da UAT2 do DAIX concluindo-se, nos termos descritos na Informação n.º 36/2025-DAIX-UAT2, ser de propor o arquivamento de parte dos mesmos e a prossecução para ARF dos restantes, proposta que foi aprovada pela Exma. Senhora Conselheira.
- 7.3 Parte dos factos denunciados encontram-se prescritos, para efeitos de eventual procedimento por responsabilidade financeira, atendendo às datas em que foram praticados, nos termos do artigo 70.º da LOPTC.
- 7.4 Excluindo os factos prescritos e os arquivados, são eventualmente suscetíveis de configurar infrações de natureza financeira, os relativos aos contratos celebrados com eleitos locais, membros da assembleia municipal da autarquia.
- 7.5 Os membros das assembleias municipais estão vinculados, entre outros deveres, ao de não celebrarem contratos com a autarquia, exceto contratos de adesão, nos termos do disposto no artigo 4.º, alínea b), subalínea v), do Estatuto dos Eleitos Locais.
- 7.6 Da conjugação daquela norma com o disposto nos artigos 70.º, n.º 2, alínea f), e 284.º, n.º 1 do CCP, resulta que os referidos eleitos locais não deviam ter sido convidados a apresentar propostas contratuais, sendo anuláveis os contratos celebrados.

- 7.7 Os atos de assunção e autorização das despesas e dos respetivos pagamentos, relativos às adjudicações efetuadas com os membros da assembleia municipal de Penafiel, constituem eventuais ilícitos financeiros, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b) e primeira parte da alínea l), da LOPTC, em resultado da violação dos artigos atrás citados e, ainda, do ponto 2.3.4.2., alínea d) do POCAL.
- 7.8 A eventual responsabilidade financeira de natureza sancionatória decorrente da prática daqueles atos, é imputável aos respetivos autores, bem como aos autores das propostas de abertura dos respetivos procedimentos de ajuste direto e de consulta prévia com convite àqueles operadores económicos em concreto, identificados no mapa das responsabilidades financeiras em anexo.
- 7.9 Foi exercido o contraditório institucional e pessoal, dentro do prazo fixado para o efeito. Os visados não trouxeram aos autos provas documentais nem argumentos suficientes que afastassem as observações produzidas no relato sobre os factos que lhes foram imputados.

VIII EMOLUMENTOS

105. Ao abrigo do art.º 10.º do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31.05, com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 139/99, de 28.08 e n.º 3-B/2000, de 04.04, são devidos emolumentos pela Câmara Municipal de Penafiel, no valor de cinco mil, duzentos e noventa e sete euros e quarenta cêntimos (5 297,40 €), conforme ficha em anexo.

IX PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

106. Nos termos do artigo 136.º, n.º 1, do RTC, foi remetido ao Ministério Público o projeto de relatório para emissão de parecer. O referido parecer com o n.º 24/2026, foi emitido em 08.05.2026, ao abrigo do artigo 29.º, n.º 5, da LOPTC, nos seguintes termos: *“Concorda-se com as conclusões do PR (...), e reserva-se para momento posterior e oportuno, numa análise necessariamente mais aprofundada, analisar as circunstâncias factuais, legais, objetivas e subjetivas da situação indiciada para verificar se estão reunidos todos os pressupostos que determinem ou possibilitem a efetivação da responsabilidade financeira dos indigitados responsáveis”.*

X DECISÃO

Os juízes da 2.ª Secção, em Subsecção, deliberam, face ao que antecede e nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 78.º da Lei n.º 98/97, de 26.08, o seguinte:

- 1º) Aprovar o presente relatório, bem como o mapa das infrações financeiras (Anexo), que dele faz parte integrante;
- 2º) Fixar os emolumentos devidos pela Câmara Municipal de Penafiel, em cinco mil, duzentos e noventa e sete euros e quarenta cêntimos (5 297,40 €), ao abrigo do n.º 1 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31.05, com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 139/99, de 28.08, e n.º 3-B/2000, de 04.04;
- 3º) Remeter cópia deste relatório:
 - 3.1 Ao Senhor Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território;
 - 3.2 Ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Penafiel;
 - 3.3 Aos visados ouvidos em sede de contraditório.
- 4º) Remeter cópia do mesmo ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 1 do artigo 57.º da LOPTC;
- 5º) Após as comunicações e notificações necessárias, publicar o Relatório na página da Internet do Tribunal de Contas, com o expurgo dos dados pessoais nele contidos, sejam os relativos a eventuais ou indiciados responsáveis por infrações financeiras, sejam os relativos a terceiros.

Tribunal de Contas, 14 de maio de 2026

A Juíza Conselheira Relatora

(Sofia David)

Os Juízes Conselheiros Adjuntos

(Maria da Luz Carmezim Faria)

(Luís Cracel Viana)

Anexo – Mapa das Responsabilidades Financeiras

Pontos do relatório	Descrição dos Factos	Normas Violadas	Responsáveis	Apuramento de Responsabilidade Financeira	
				Reintegratória	Sancionatória
§§ 10-17; §§ 35-51	Procedimento de ajuste direto para adjudicação de empreitada à empresa “A”, cujo sócio-gerente é membro da assembleia municipal da autarquia	Artigo 4.º, alínea b), subalínea v), do EEL; artigos 70.º, n.º 2, alínea f) e 284.º, n.º 1, ambos do CCP; ponto 2.3.4.2. do POCAL	“E”; “D”; “C”		Artigo 65.º, n.º 1, alínea b) e 1.ª parte da alínea l), da LOPTC
§§ 18-24; §§ 35-51	Procedimentos de consulta prévia para prestação de serviços, com convite à empresa “F”, cuja sócia-gerente é membro da assembleia municipal da autarquia	Artigo 4.º, alínea b), subalínea v), do EEL; artigos 70.º, n.º 2, alínea f) e 284.º, n.º 1, ambos do CCP; ponto 2.3.4.2. do POCAL	“E”; “D”; “H”; “J”; “I”		Artigo 65.º, n.º 1, alínea b) e 1.ª parte da alínea l), da LOPTC
§§ 25-33; §§ 35-51	Procedimento de ajuste direto para prestação de serviços com convite a “L”, membro da assembleia municipal da autarquia.	Artigo 4.º, alínea b), subalínea v), do EEL; artigos 70.º, n.º 2, alínea f) e 284.º, n.º 1, ambos do CCP; ponto 2.3.4.2. do POCAL	“E”; “K”; “J”; “H”		Artigo 65.º, n.º 1, alínea b) e 1.ª parte da alínea l), da LOPTC