



Tribunal de Contas

Ação de fiscalização concomitante ao Município de Ourém no âmbito dos *Contratos-programa e contratos de prestação de serviços celebrados entre os municípios e as empresas locais*



Visão

Promover a verdade, a qualidade e a responsabilidade nas finanças públicas

ajudar o Estado e a sociedade a gastar melhor



RELATÓRIO N.º 2/2016 - 1.ª S.
Proc. n.º 2/2014 – Audit.



Tribunal de Contas

ÍNDICE

SIGLAS	3
PARTE I - ENQUADRAMENTO DA AÇÃO	
1.1 - INTRODUÇÃO	7
1.2 - ÂMBITO E OBJETIVOS	7
1.3 - METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS	7
1.4 - EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	8
PARTE II – O SETOR EMPRESARIAL LOCAL DO MUNICÍPIO DE OURÉM	
2.1 - BIOGRAFIA DO SETOR	9
2.2 - COMPOSIÇÃO DO SEL DO MUNICÍPIO DE OURÉM	
2.2.1. A sociedade <i>Fatiparques – Parques de Negócios Ourém/Fátima, SA</i>	9
2.2.2. A sociedade <i>MaisOurém, SA</i>	11
2.2.3. A sociedade <i>Srufátima – Sociedade de Reabilitação Urbana de Fátima, EM, SA</i>	14
2.2.4. A sociedade <i>Ourémviva – Gestão de Eventos, Serviços e Equipamentos, EM, SA</i>	16
PARTE III – CONTRATOS CELEBRADOS COM A OURÉMVIVA	
3.1 - INTRODUÇÃO	20
3.2 - CP CELEBRADOS EM 2011 E EM 29.02.2012, VIGENTES EM 2011 E 2012	20
3.3 - CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CELEBRADOS EM 05.02.2013	24
3.4 - OS CP INTEGRADOS NOS PROCS. DE VISTO N.ºs 588/2013 A 594/2013	26
PARTE IV – OBSERVAÇÕES DA AUDITORIA	
4.1 - APRECIÇÃO DOS CONTRATOS CELEBRADOS COM A OURÉMVIVA	
4.1.1. Eficácia retroativa dos CP celebrados em 2011 e em 29.02.2012	28
4.1.2. “Alargamento” da vigência dos CP celebrados em 2011 e em 29.02.2012 para o ano de 2012	33
4.1.3. Sujeição a visto do TdC da aprovação do “alargamento” da vigência de CP para o ano de 2012	34
4.1.4. Inscrição, nos RG de 2011 e 2012, das transferências financeiras estipuladas nos CP para esses anos	35
4.1.5. CPS (de 05.02.2013) e o objeto social da Ourémviva, SA	39
4.1.5.1. <i>Comunicação e Imagem</i>	39
4.1.5.2. <i>Conservação, vigilância e limpeza do parque linear e mercado municipal e Limpeza, pequenas reparações, vigilância de edifícios e sanitários públicos</i>	39
4.1.5.3. <i>Colaboração na revisão do PDM e Gabinete Técnico Florestal</i>	40
4.1.5.4. <i>Promoção do desenvolvimento rural</i>	42
4.1.5.5. <i>Conclusões</i>	43
4.1.6. CPS (de 05.02.2013) e a inexistência (temporária) do objeto dos respetivos serviços	44



Tribunal de Contas

4.1.7. Remuneração dos serviços previstos nos CPS (de 05.02.2013) – obrigatoriedade de fixação a preços de mercado	46
4.1.8. Sujeição dos CP (integrados nos procs. de visto n.ºs 588/2013 a 594/2013) a fiscalização prévia	54
4.1.9. Pagamentos antes do visto (aos CP integrados nos procs. de visto n.ºs 588/2013 a 594/2013)	58
4.2 - APRECIÇÃO GLOBAL DO SEL DO MUNICÍPIO DE OURÉM	
4.2.1. Critérios (normativos) considerados	59
4.2.2. A sociedade <i>Fatiparques – Parques de Negócios Ourém/Fátima, SA</i>	61
4.2.3. A sociedade <i>Maisourém, SA</i>	65
4.2.4. A sociedade <i>Srufátima – Sociedade de Reabilitação Urbana de Fátima, EM, SA</i>	67
4.2.5. A sociedade <i>Ourémviva – Gestão de Eventos, Serviços e Equipamentos, EM, SA</i>	69
PARTE V – ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO	74
PARTE VI – INFRAÇÕES FINANCEIRAS EVIDENCIADAS	79
PARTE VII – PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO	83
PARTE VIII - CONCLUSÕES	84
PARTE IX – RECOMENDAÇÕES	90
PARTE X – DECISÃO	91
FICHA TÉCNICA	92
ANEXOS	
Anexo I - Mapa de infrações financeiras indiciadas	95
Anexo II - Relação dos responsáveis indiciados	97
Anexo III - Pagamentos autorizados antes da Decisão da 1.ª S. do TdC sobre os procs. de visto n.ºs 588/2013 a 594/2013	99
Anexo IV - Alegações dos responsáveis	101



Tribunal de Contas

SIGLAS

Ac.	ACÓRDÃO
AG	ASSEMBLEIA GERAL DE ACIONISTAS
AMO	ASSEMBLEIA MUNICIPAL DE OURÉM
CA	CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO
CAF	COMPLEMENTO DE APOIO À FAMÍLIA
CCP	CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS ⁽¹⁾
CMO	CÂMARA MUNICIPAL DE OURÉM
CP	CONTRATO-PROGRAMA
CPA	CÓDIGO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO ⁽²⁾
CPS	CONTRATO(S) DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS
CRC	CÓDIGO DO REGISTO COMERCIAL ⁽³⁾
CSC	CÓDIGO DAS SOCIEDADES COMERCIAIS ⁽⁴⁾
DCC	DEPARTAMENTO DE CONTROLO CONCOMITANTE
Desp.	DESPACHO
DGAL	DIREÇÃO-GERAL DAS AUTARQUIAS LOCAIS
DGF	DIVISÃO DE GESTÃO FINANCEIRA
DGTC	DIREÇÃO-GERAL DO TRIBUNAL DE CONTAS
DR	DIÁRIO DA REPÚBLICA
EEM	ENTIDADE EMPRESARIAL MUNICIPAL (ART.º 36.º DO RJSEL)
EGP	ESTATUTO DO GESTOR PÚBLICO ⁽⁵⁾
EM	EMPRESA MUNICIPAL (ART.º 19.º, N.º 5, DO RJAE)
Est.	ESTATUTOS
GTF	GABINETE TÉCNICO FLORESTAL
IC	INFORMAÇÃO DE COMPROMISSO
IGF	INSPEÇÃO-GERAL DE FINANÇAS
Inf.	INFORMAÇÃO
LAL	LEI DAS AUTARQUIAS LOCAIS ⁽⁶⁾
LCPA	LEI DOS COMPROMISSOS E DOS PAGAMENTOS EM ATRASO ⁽⁷⁾
LEO	LEI DE ENQUADRAMENTO ORÇAMENTAL ⁽⁸⁾

⁽¹⁾ DL n.º 18/2008, de 29.01, retificado pela Declaração de Retificação n.º 18-A/2008, alterado pela Lei n.º 59/2008, de 11.09, DL n.º 223/2009, de 11.09, DL n.º 278/2009, de 02.10, Lei n.º 3/2010, de 27.04, DL n.º 131/2010, de 14.12, Lei n.º 64-B/2011, de 30.12, DL n.º 149/2012, de 12.07 e DL n.º 214-G/2015, de 02.10.

⁽²⁾ DL n.º 442/91, de 15.11, alterado pelos DL's n.ºs 6/96, de 31.01 e 18/2008, de 29.01. Em momento ulterior aos factos narrados neste documento, aquele DL foi revogado pelo DL n.º 4/2015, de 07.01 (cf. seu art.º 7.º), que integra (em anexo) o novo CPA (NCPA), vigente a partir de 07.04.2015 (cf. art.º 9.º do aludido DL n.º 4/2015).

⁽³⁾ DL n.º 403/86, de 03.12, com as alterações inseridas até ao DL n.º 250/2012, de 23.11. Posteriormente, o DL n.º 201/2015, de 17.09, introduziu alterações àquele diploma legal, vigentes a partir de 01.11.2015 (cf. art.º 32.º, n.º 1 do DL n.º 201/2015).

⁽⁴⁾ DL n.º 262/86, de 02.09, com as alterações inseridas até ao DL n.º 98/2015, de 02.06. Mais tarde, o DL n.º 148/2015, de 09.09, alterou o art.º 413.º daquele diploma, aplicável a partir de 01.01.2016 (cf. art.º 13.º, n.º 1, do citado DL n.º 148/2015).

⁽⁵⁾ Estatuto aprovado pelo DL n.º 71/2007, de 27.03, alterado pela Lei n.º 64-B/2008, de 31.12, DL n.º 8/2012, de 18.01, e retificado pela Declaração de Retificação n.º 2/2012, de 25.01 (pub. no DR, 1.ª S, n.º 18, de 25.01.2012).

⁽⁶⁾ Lei n.º 169/99, de 18.09, alterada pelas Leis n.ºs 5-A/2002, de 11.01, 67/2007, de 31.12 e Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30.11. Posteriormente, a maior parte do seu articulado foi revogado pela Lei n.º 75/2013, de 12.09.

⁽⁷⁾ Lei n.º 8/2012, de 21.02, alterada pelas Leis n.ºs 20/2012, de 14.05, 64/2012, de 20.12, 66-B/2012, de 31.12, e 21/2015, de 17.03 (que a republicou em anexo).

⁽⁸⁾ Lei n.º 91/2001, de 20.08, alterada pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28.08, e Leis n.ºs 23/2003, de 02.07, 48/2004, de 24.08, 48/2010, de 19.10, 22/2011, de 20.05, 52/2011, de 13.10, 37/2013, de 14.06, e 41/2014, de 10.07. Atualmente, a sua vigência mantém-se por força do disposto no art.º 7.º, n.º 2, da Lei n.º 151/2015, de 11.09, que revogou aquela lei e aprovou, em anexo, a (nova) Lei de Enquadramento Orçamental.



LFL	LEI DAS FINANÇAS LOCAIS ⁽⁹⁾
LOE2012	LEI DO ORÇAMENTO DO ESTADO PARA O ANO DE 2012 ⁽¹⁰⁾
LOE2013	LEI DO ORÇAMENTO DO ESTADO PARA O ANO DE 2013 ⁽¹¹⁾
LOPTC	LEI DE ORGANIZAÇÃO E PROCESSO DO TRIBUNAL DE CONTAS ⁽¹²⁾
MMO	MUSEU MUNICIPAL DE OURÉM
NCPA	NOVO CÓDIGO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO ⁽¹³⁾
NCRF	NORMA CONTABILÍSTICA E DE RELATO FINANCEIRO ⁽¹⁴⁾
OE	ORÇAMENTO DO ESTADO
Of.	OFÍCIO
OP	ORDEM DE PAGAMENTO
Pág.	PÁGINA
PDM	PLANO DIRETOR MUNICIPAL
PMDFCI	PLANO MUNICIPAL DE DEFESA DA FLORESTA CONTRA INCÊNDIOS
POCAL	PLANO OFICIAL DE CONTABILIDADE DAS AUTARQUIAS LOCAIS ⁽¹⁵⁾
Port.	PORTARIA
Proc.	PROCESSO
Prop.	PROPOSTA
PPPI	PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA INSTITUCIONAL
Pub.	PUBLICADO
RFAL	REGIME FINANCEIRO DAS AUTARQUIAS LOCAIS E DAS ENTIDADES INTERMUNICIPAIS ⁽¹⁶⁾
RG	RELATÓRIO DE GESTÃO
RJAEL	REGIME JURÍDICO DA ATIVIDADE EMPRESARIAL LOCAL E DAS PARTICIPAÇÕES LOCAIS ⁽¹⁷⁾
RJAL	REGIME JURÍDICO DAS AUTARQUIAS LOCAIS ⁽¹⁸⁾
RJPADL	REGIME JURÍDICO DOS PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS DE DISSOLUÇÃO E DE LIQUIDAÇÃO ⁽¹⁹⁾
RJSEL	REGIME JURÍDICO DO SETOR EMPRESARIAL LOCAL ⁽²⁰⁾

⁽⁹⁾ Lei n.º 2/2007, de 15.01, retificada pela Declaração de Retificação n.º 14/2007, de 12.02 e alterada pelas Leis n.ºs 22-A/2007, de 29.06, 67-A/2007, de 31.12, 3-B/2010, de 28.04, 55-A/2010, de 31.12, 64-B/2011, de 30.12 e 22/2012, de 30.05. Aquela Lei foi, entretanto, revogada pela Lei n.º 73/2013, de 03.09 (RFAL), que iniciou a sua vigência em 01.01.2014 (cf. seus art.ºs 91.º e 92.º).

⁽¹⁰⁾ Lei n.º 64-B/2011, de 30.12 (alterada pela Lei n.º 20/2012, de 14.05).

⁽¹¹⁾ Lei n.º 66-B/2012, de 31.12.

⁽¹²⁾ Lei n.º 98/97, de 26.08, 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 e 2/2012, de 06.01. Após os factos referidos no relatório, a Lei n.º 98/97 foi alterada pela Lei n.º 20/2015, de 09.03, que prevê, no seu art.º 7.º, que as modificações operadas só vinculam a partir de 01.04.2015 com exceção das indicadas no seu art.º 6.º.

⁽¹³⁾ DL n.º 4/2015, de 07.01, vigente a partir de 07.04.2015 (cf. seu art.º 9.º).

⁽¹⁴⁾ Alusão às NCRF do SNC homologadas pelo Despacho n.º 588/2009/MEF, de 14.08.2009, divulgadas no Aviso n.º 15655/2009, pub. no DR, 2.ª S., n.º 173, de 07.09.2009.

⁽¹⁵⁾ DL n.º 54-A/99, de 22.02, alterado pela Lei n.º 162/99, de 14.09, DL's n.ºs 315/2000, de 02.12, e 84-A/2002, de 05.04, e Lei n.º 60-A/2005, de 30.12. A vigência das suas normas — com exceção das contantes nos seus pontos 2.9, 3.3 e 8.3.1 — mantém-se até 31.12.2016, cf. decorre do disposto nos art.ºs 17.º, n.º 1, al. b) e 18.º, n.º 1, do DL n.º 192/2015, de 11.09, que aprovou o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas.

⁽¹⁶⁾ Lei n.º 73/2013, de 03.09, alterada pela Lei n.º 82-D/2014, de 31.12. Após os factos descritos no relatório, aquela Lei foi alterada pelas Leis n.ºs 69/2015, de 16.07 e 132/2015, de 04.09.

⁽¹⁷⁾ Lei n.º 50/2012, de 31.08, alterada pela Lei n.º 53/2014, de 25.08. Em momento ulterior aos factos narrados neste documento, a Lei n.º 50/2012 foi alterada pela Lei n.º 69/2015, de 16.07, referida na nota de rodapé anterior.

⁽¹⁸⁾ Lei n.º 75/2013, de 12.09, retificada pelas Declarações de Retificação n.ºs 46-C/2013 (pub. no DR, 1.ª S., n.º 212, de 01.11.2013) e 50-A/2013 (pub. no DR, 1.ª S., n.º 218, de 11.11.2013), e alterada pela Lei n.º 25/2015, de 30.03. Após os factos expostos no relatório, a Lei n.º 75/2013 foi alterada pela Lei n.º 69/2015, de 16.07, aludida nas duas notas de rodapé precedentes.

⁽¹⁹⁾ Regime constante do anexo III ao DL n.º 76-A/2006, de 29.03, alterado pelos DL's n.ºs 8/2007, de 17.01, 318/2007, de 26.09, 90/2011, de 25.06, 209/2012, de 19.09, e 250/2012, de 23.11.

⁽²⁰⁾ Lei n.º 53-F/2006, de 29.12, alterada pelas Leis n.ºs 67-A/2007 e 64-A/2008, ambas de 31.12, e Lei n.º 55/2011, de 15.11. Posteriormente, foi revogada pela Lei n.º 50/2012, de 31.08 (RJAEL), cf. seu art.º 71.º.



Tribunal de Contas

RJSPEE	REGIME JURÍDICO DO SETOR PÚBLICO EMPRESARIAL DO ESTADO ⁽²¹⁾
RO	RECURSO ORDINÁRIO
SEC	SISTEMA EUROPEU DE CONTAS NACIONAIS E REGIONAIS
SEL	SETOR EMPRESARIAL LOCAL
SNC	SISTEMA DE NORMALIZAÇÃO CONTABILÍSTICA ⁽²²⁾
Sup.	SUPLEMENTO
TdC	TRIBUNAL DE CONTAS
TFUE	TRATADO SOBRE O FUNCIONAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA
UC	UNIDADE DE CONTA

⁽²¹⁾ DL n.º 133/2013, de 03.10, em vigor desde 02.12.2013 (cf. seu art.º 75.º), entretanto alterado pela Lei n.º 75-A/2014, de 30.09.

⁽²²⁾ DL n.º 158/2009, de 13.07, retificado pela Declaração de Retificação n.º 67-B/2009, de 10.09, alterado pela Lei n.º 20/2010, de 23.08 (pub. no DR, 1.ª S., n.º 163, 23.08.2010), DL n.º 36-A/2011, de 09.03 (pub. no DR, 1.ª S., n.º 48, de 09.03.2011) e Leis n.ºs 66-B/2012, de 31.12 (pub. no DR, 1.ª S., n.º 252, de 31.12.2012) e 83-C/2013, de 31.12 (pub. no DR, 1.ª S., n.º 253, de 31.12.2013). Em momento posterior aos factos descritos no relatório, o DL n.º 158/2009 foi alterado pelo DL n.º 98/2015 (que o republicou em anexo), aplicável a partir de 01.01.2016 (cf. seu art.º 15.º).



PARTE I – ENQUADRAMENTO DA AÇÃO

1.1 - INTRODUÇÃO

1.1.1 - Em 19.04.2013, o Município de Ourém remeteu ao Tribunal de Contas (TdC) sete contratos-programa (CP) celebrados em 02.04.2013 com a *Ourémviva, Gestão de Eventos, Serviços e Equipamentos, E.M., S.A.*, posteriormente incorporados nos procs. de visto n.ºs 588/2013 a 594/2013.

1.1.2 - Em 14.10.2013, a 1.ª Secção do TdC decidiu (Decisão n.º 852/2013) conceder o visto aos referidos CP e, face ao teor da documentação instrutória dos respetivos procs. de visto — suscetível de “*configurar o cometimento das infrações previstas nos art.ºs 65.º, n.º 1, als. b) e h), e 66.º, n.º 1, al. e), ambos da Lei n.º 98/97, de 26.8*” — ordenou a sua remessa ao DCC “*em ordem a que se proceda à indagação, bastante e necessária orientada, de resto, ao apuramento de responsabilidades [financeiras e outras], bem assim, à conformação legal da atividade contratual desenvolvida pela empresa «Ourémviva», nomeadamente no plano das relações empresariais estabelecidas com o Município de Ourém*”.

1.1.3 - Em Plenário da 1.ª Secção, o TdC aprovou, ao abrigo do disposto no art.º 38.º, n.º 1, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), o *Programa de Fiscalização Concomitante para 2014* (Resolução n.º 3/2013 – 1.ª Secção), que definiu as ações a desenvolver, entre as quais constava a realização de uma auditoria a “*contratos-programa e contratos de prestação de serviços celebrados entre os municípios e as empresas locais*”.

1.2 – ÂMBITO E OBJETIVOS

1.2.1 - Os objetivos da auditoria consistiram⁽²³⁾, essencialmente, na identificação e análise jurídico-financeira das relações contratuais estabelecidas entre o Município de Ourém e as entidades compreendidas na sua administração indireta sob a forma empresarial, dos procedimentos administrativos que as precederam, bem como o apuramento de eventuais responsabilidades financeiras a que houvesse lugar, incluindo as indiciadas no âmbito dos procs. de visto n.ºs 588/2013 a 594/2013 em execução da Decisão transcrita em 1.1.2.

1.3 – METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS

1.3.1 - Visando o cumprimento dos objetivos antes enunciados, a Ação de fiscalização desenvolveu-se segundo as seguintes fases:

- a) Planeamento da Ação, realizado na Direção-Geral do TdC (DGTC);
- b) Trabalho de campo, também desenvolvido nas instalações da DGTC;
- c) Elaboração do relato de auditoria (RA);
- d) Audição dos responsáveis sobre a matéria vertida no RA.

1.3.2 - Os trabalhos realizados nas fases indicadas nas als. a) e b) foram oportunamente descritos no RA⁽²⁴⁾, que aqui se dão por reproduzidos. Efetuado o estudo dos elementos

⁽²³⁾ Cf. teor do Plano Global da Ação de Fiscalização superiormente aprovado.

⁽²⁴⁾ Vide pontos 1.3.1 e 1.3.2 do RA, pág. 6.



coligidos naquelas fases, formulou-se um conjunto de observações, condensadas no citado relato, o qual foi notificado à entidade auditada e aos responsáveis ali indicados para se pronunciarem sobre o seu teor. Seguiu-se o estudo da(s) resposta(s) apresentada(s), secundado pela elaboração do presente relatório, em que as recomendações enunciadas na Parte IX surgem como corolário lógico das conclusões constantes na Parte X, elaboradas com base nos elementos reunidos durante a *Ação*.

1.4 – EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

1.4.1 – Em cumprimento do disposto no art.º 13.º, n.ºs 1 a 3, da LOPTC, o RA foi notificado⁽²⁵⁾ à entidade auditada e aos responsáveis *Paulo Alexandre Homem de Oliveira Fonseca, Maria Lucília Martins Vieira, Vítor Manuel de Jesus Frazão, Nazareno José Menitra do Carmo, Luís Miguel Marques Grossinho Coutinho de Albuquerque, Maria Agripina Ferreira Carriço Lopes Vieira e José Manuel Pereira Alho* para, querendo, se manifestarem sobre o seu conteúdo.

1.4.2 – A entidade auditada e todos os responsáveis acima indicados apresentaram, em conjunto, a resposta àquele RA em documento com o registo de entrada no TdC n.º 17135/2015, de 20.10 — reproduzido na íntegra no anexo IV —, através de sociedade de advogados⁽²⁶⁾ constituída como sua mandatária para o efeito.

1.4.3 – Os comentários formulados naquela resposta foram merecedores de toda a atenção e análise detalhada na Parte V do relatório, sendo que os que se afiguraram pertinentes foram já tidos em conta na redação final deste documento.

*

Saliente-se que, no presente relatório:

- Todas as decisões (acórdãos e sentenças) e relatórios do TdC citados podem ser consultados na Internet (www.tcontas.pt);
- Os documentos disponibilizados no Portal da Autarquia citados neste documento podem ser consultados na Internet (www.cm-ourem.pt);
- Os documentos consultados no Portal da Justiça, invocados no relatório, encontram-se disponíveis na Internet (<http://publicacoes.mj.pt>);
- O texto apresentado em destacado (ou “*Bold*”) é da iniciativa dos seus autores, salvo expressa indicação em contrário.

⁽²⁵⁾ Cf. teor dos ofícios do TdC n.ºs 16113/2015 a 16118/2015, de 28.09.

⁽²⁶⁾ Menção à sociedade de advogados *Lorena de Séves & Associados, RL* que, por carta com o registo de entrada no TdC n.º 17628/2015, de 28.10.2015, juntou ao processo as pertinentes procurações, emitidas pelos responsáveis identificados no texto supra.



PARTE II – O SETOR EMPRESARIAL LOCAL DO MUNICÍPIO DE OURÉM

2.1 – BIOGRAFIA DO SETOR

2.1.1. Os elementos coligidos no decurso da auditoria revelam que, ainda antes da entrada em vigor do regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais (RJAEL) aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31.08, a autarquia procedeu⁽²⁷⁾ à extinção das empresas infra identificadas nos termos seguidamente resumidos:

- *Centro de Negócios de Ourém, EM*: Em 22.12.2010, a AMO deliberou aprovar a sua extinção, a qual ocorreu em 12.07.2011⁽²⁸⁾ com o registo do encerramento da sua liquidação na Conservatória do Registo Comercial de Ourém;
- *Ambiourém – Gestão de Espaços e Equipamentos, EEM*: Em 28.02.2011, a AMO deliberou aprovar a sua extinção, tendo o respetivo processo finalizado em 11.05.2012, com a outorga da escritura de liquidação dos seus bens sociais e subsequente registo do encerramento da liquidação, efetuado em 12.06.2012⁽²⁹⁾.

2.1.2. De acordo com os mesmos elementos, o setor empresarial local (SEL) do Município de Ourém é constituído pelas seguintes empresas:

- *Fatiparques - Parques de Negócios Ourém/Fátima, SA*;
- *MaisOurém, SA*;
- *Srufátima - Sociedade de Reabilitação Urbana de Fátima, EM, SA*; e
- *Ourémviva – Gestão de Eventos, Serviços e Equipamentos, EM, SA*.

2.1.3. Antes de se prosseguir com a caracterização de cada uma das empresas indicadas, cabe referir que o processo de extinção da *MaisOurém, SA* já foi desencadeado mas ainda não atingiu o seu termo⁽³⁰⁾, e que o atinente à extinção da *Srufátima, SA* principiou e findou (em 17.04.2015 e 29.12.2015, respetivamente) durante o desenvolvimento da auditoria pelo que, à data da elaboração do relatório, aquela empresa já não figura no SEL da autarquia.

2.2 – COMPOSIÇÃO DO SEL DO MUNICÍPIO DE OURÉM

2.2.1. A SOCIEDADE FATIPARQUES – PARQUES DE NEGÓCIOS OURÉM/FÁTIMA, S.A.

2.2.1.1. A *Fatiparques - Parques de Negócios Ourém/Fátima, SA* (doravante, apenas “Fatiparques”) foi constituída em 15.10.2004, tendo os seus estatutos (Est.) sido publicados no DR, 3.ª S., n.º 44 (Sup.), de 03.03.2005⁽³¹⁾. Daqueles, extraem-se os seguintes elementos:

Objeto:	Construção, gestão e exploração de parques de negócios de Ourém, Fátima, nomeadamente: assegurar a respetiva instalação; assegurar a construção e o funcionamento regular das infraestruturas, dos serviços comuns às empresas
---------	--

⁽²⁷⁾ Conforme informado pela edilidade na pág. 4 do seu Of. n.º 7882, de 04.10.2013.

⁽²⁸⁾ Cf. teor do aviso pub. em 13.07.2011 no Portal da Justiça em relação à entidade com o NIF 504241974.

⁽²⁹⁾ Cf. teor do aviso pub. em 14.06.2012 no Portal da Justiça, relativo à entidade com o NIF 505765500.

⁽³⁰⁾ Recorde-se que uma sociedade só é extinta “pelo registo do encerramento da liquidação”, cf. art.º 160.º, n.º 2, do CSC. Ao invés, a “Dissolução da sociedade é a modificação da relação jurídica constituída pelo contrato de sociedade, consistente em ela entrar em liquidação”, cf. elucidado por RAÚL VENTURA in *Dissolução e Liquidação de Sociedades – Comentário ao Código das Sociedades Comerciais*, Almedina, 2011, pág. 16.

⁽³¹⁾ Tais estatutos [remitidos em anexo (“AC”) ao Of. da CMO n.º 7882, de 04.10.2013] não sofreram qualquer alteração posterior, cf. informado no p. 16.2 do Of. da CMO n.º 7915, de 19.11.2014.



Tribunal de Contas

	instaladas; fiscalizar a instalação e a atividade exercida pelas empresas instaladas; assegurar a cedência ou a alienação dos terrenos ou dos edifícios destinados à instalação de empresas (art.º 3.º, dos Est.)
Capital social:	€ 500.000,00 (art.º 6.º, n.º 1, dos Est.)
Acionistas/ Participações:	O capital social era detido pelos 15 acionistas identificados no art.º 6.º, n.º 1, als. a) a p), dos Est., no qual o Município de Ourém e a empresa <i>Lena Engenharia e Construções, SA</i> , detinham, cada um deles, uma participação de 25% (no valor de € 125.000,00), seguindo-se a <i>Nersant Associação Empresarial da Região de Santarém</i> , com 11% (equivalente a € 55.000,00), a <i>Soproj SGPS, Lda</i> , com 8% (no valor de € 40.000,00) e, depois, todos os restantes, com participações variáveis entre 1% e 5% do capital

2.2.1.2. Em 2014, o valor total do capital social da *Fatiparques* era de € 603.195,00, sendo a participação do Município no montante de € 175.000,00, equivalente a 29,01% daquele valor total⁽³²⁾.

2.2.1.3. Nos exercícios de 2009, 2010, 2011 e 2012, a *Fatiparques* apresentou resultados líquidos negativos na ordem dos € 589,18, € 970,61, € 1.707,40 e € 2.450,24⁽³³⁾, respetivamente.

2.2.1.4. Em reunião de 11.09.2013, foi submetida a discussão da assembleia geral (AG) da *Fatiparques* a dissolução da sociedade, proposta pelo Município nos termos e para os efeitos dos art.ºs 464.º, n.º 2 e 141.º, n.º 1, al. b), do CSC e em cumprimento do disposto no art.º 70.º, n.º 3, do RJAEL. Na ata (n.º 14⁽³⁴⁾) narrativa daquela reunião, pode ler-se o seguinte:

*“Entrando no ponto Único da Ordem de Trabalhos, o Presidente da Mesa concedeu a palavra ao representante do Município de Ourém, Dr. Nazareno do Carmo. Este informou a Assembleia (...). De acordo com este diploma [Lei n.º 50/2012, de 31.08] o Município teria de alienar a participação social ou solicitar a dissolução da sociedade, uma vez que a **Fatiparques se encontra numa das situações referidas no n.º 1 do artigo 62.º** desse diploma. O Município **fez diligências junto dos atuais acionistas para a alienação da participação** que detém na sociedade, sem sucesso. Pelo que não lhe restou alternativa que não fosse **solicitar a dissolução** da sociedade. No entanto considera que o projeto da *Fatiparques* é relevante e necessário para o concelho (...). Estando todos os acionistas devidamente esclarecidos, foi a proposta colocada a votação. O Município de Ourém absteve-se e os restantes acionistas votaram contra, pelo que a proposta foi rejeitada”.*

2.2.1.5. Na sequência da realização daquela AG, o conselho de administração (CA) da *Fatiparques* “decidiu por unanimidade dos presentes **manter a sociedade em atividade**,

⁽³²⁾ Cf. informado pela CMO nos p. 16.3 e 16.4 do seu Of. n.º 7915, de 19.11.2014.

⁽³³⁾ Cf. documentado nos RG e Contas da *Fatiparques* dos exercícios de 2009, 2010, 2011 e 2012, remetidos em anexo (“Doc. 15”) ao Of. da CMO n.º 7915, de 19.11.2014.

⁽³⁴⁾ Ata remetida no âmbito dos procs. de visto n.ºs 588/2013 a 594/2013 sob o anexo “P” ao Of. da CMO n.º 7882, de 04.10.2013.



Tribunal de Contas

garantindo os mínimos de gestão (...)", cf. consta na ata (n.º 55⁽³⁵⁾) descritiva da reunião — também efetuada em 11.09.2013 — em que esta decisão foi deliberada.

2.2.1.6. A última prestação de contas da *Fatiparques* objeto de registo comercial reporta-se ao exercício de 2012⁽³⁶⁾ sendo que, em 2016, o Município de Ourém mantinha uma participação de 25% no capital social daquela sociedade, equivalente a € 175.000,00⁽³⁷⁾.

2.2.2. A SOCIEDADE MAISOURÉM, S.A.

2.2.2.1. A origem da *MaisOurém, SA*, remonta a uma parceria público-privada institucional (PPPI) formada na sequência do concurso atinente à “*Seleção de pessoas coletivas de direito privado para participarem com o Município de Ourém na constituição de uma sociedade comercial anónima de direito privado de capitais minoritariamente públicos*” tendo por objeto a conceção, implementação, desenvolvimento, construção, exploração, manutenção e conservação de quatro equipamentos de uso coletivo e fim público (no concelho de Ourém). Aquele concurso findou com a deliberação de adjudicação, tomada em 27.10.2008 pela CMO⁽³⁸⁾, à única proposta apresentada ao concurso, subscrita pelas empresas adiante identificadas e, em reunião de 24.11.2008, o mesmo órgão colegial aprovou (entre outros) a constituição da sociedade mediante a outorga da respetiva escritura e a realização da despesa correspondente à sua participação social (€ 122.500,00)⁽³⁹⁾.

2.2.2.2. Em 19.12.2008, as partes formalizaram o contrato de sociedade (e respetivos Est.)⁽⁴⁰⁾ da *MaisOurém, SA*, do qual se destacam os seguintes elementos:

Objeto:	Conceção, implementação, desenvolvimento, construção, exploração, manutenção e conservação de quatro equipamentos de uso coletivo e fim público no concelho de Ourém, a saber, um pavilhão multiusos, um pavilhão polivalente e dois campos sintéticos. Em complemento, a sociedade poderá desenvolver todas as atividades necessárias à rentabilização de imóveis, incluindo, designadamente, a obtenção de licenciamentos, execução de obras, compra e venda e promoção de imóveis. A sociedade poderá ainda exercer todas e quaisquer atividades acessórias ou subsidiárias do objeto principal, bem como outros ramos de atividade conexos, incluindo a prestação de serviços (art.º 3.º, dos Est.)
Capital social:	€ 250.000,00 (art.º 5.º, n.º 1, dos Est.)
Acionistas/ Participações:	Município de Ourém, com uma participação de 49% (no valor de € 122.500,00), seguindo-se a <i>Poliplus – Investimentos, Lda</i> , com 30%

⁽³⁵⁾ Ata remetida sob o anexo “Q” ao Of. da CMO indicado na nota de rodapé anterior.

⁽³⁶⁾ Cf. teor da publicação, de 10.12.2013, no Portal da Justiça (publicação online de atos societários), referente à entidade com o NIF 506930572.

⁽³⁷⁾ Cf. indicado no quadro 43, relativo ao *Mapa de entidades participadas* pelo Município [em observância do prescrito no art.º 46.º, n.º 2, al. c), do RFAL], integrado no seu orçamento de 2016, pág. 191, disponível online no Portal da autarquia.

⁽³⁸⁾ Cf. teor da ata (n.º 44) narrativa da reunião da CMO de 27.10.2008, disponível online no Portal da autarquia.

⁽³⁹⁾ Como consta na ata (n.º 48) descritiva da reunião da CMO de 24.11.2008, disponível para consulta online no Portal da autarquia.

⁽⁴⁰⁾ O contrato de sociedade e os Est. da *MaisOurém, SA*, foram remetidos em anexo (“AC”) ao Of. da CMO n.º 7882, de 04.10.2013.



Tribunal de Contas

(equivalente a € 75.000,00), a *Chupas e Morrão – Construtores de Obras Públicas, SA*, e a *Lusitâniacapital – Gestão e Exploração de Concessões, Lda*, com uma participação, cada, de 10% (no valor de € 25.000,00) e, por último, a *Vasco da Cunha – Estudos e Projetos (Lisboa), SA*, com 1% (no montante de € 2.500,00), cf. art.º 5.º, n.º 1, dos Est.

2.2.2.3. Em 18.01.2013, e segundo o teor do “*Relatório de Enquadramento da MaisOurém, S.A.*”⁽⁴¹⁾, a composição desta sociedade era a seguinte:

Quadro 1 – Estrutura acionista da *MaisOurém, SA*

ACIONISTAS	VALOR (€) DA PARTICIPAÇÃO	%
Município de Ourém	122.500,00	49%
Lusitâniacapital – Gestão e Exploração de Concessões, Lda.	48.750,00	19,5%
Poliplus – Investimentos, Lda.	76.250,00	30,5%
Vasco da Cunha – Estudos e Projetos (Lisboa), S.A.	2.500,00	1%
	250.000,00	100%

2.2.2.4. Em reunião de 14.02.2013, a CMO deliberou, com base no teor da Inf. n.º 2/2013, do Adjunto do Presidente daquele órgão executivo, com data de 08.02.2013, e nas pronúncias do Chefe da DGF e do Diretor do Departamento de Administração e Planeamento municipais, promover a dissolução da *MaisOurém, SA*, bem como solicitar à AMO autorização para o efeito⁽⁴²⁾. Do expandido na Inf. n.º 2/2013 e pronúncias antes aludidas — reproduzidas na ata daquela reunião — salientam-se as seguintes menções:

- Dois dos acionistas não descortinam viabilidade para a continuidade da empresa, devido a dificuldades no acesso ao crédito, motivadas pelas alterações verificadas na atual conjuntura económica, oposta à existente à data da constituição da empresa;
- A *MaisOurém, SA*, apresentou prejuízos nos últimos três anos.

2.2.2.5. Em reunião de 28.02.2013, a AMO concordou com a apontada dissolução da sociedade nos termos dos art.ºs 61.º e 62.º do RJAEL⁽⁴³⁾.

2.2.2.6. No âmbito da instrução dos procs. de visto n.ºs 588/2013 a 594/2013, o Município disponibilizou o *Relatório de Enquadramento* identificado em 2.2.2.3, integrado (como anexo) num outro (relatório) assinado pelo Adjunto do Presidente da CMO em 26.09.2013. No dito *Relatório de Enquadramento*, declara-se (pág. 12), em síntese, que os resultados líquidos apurados nos exercícios de 2009, 2010 e 2011 da sociedade são negativos, o que releva face à disposição do art.º 62.º, n.º 1, al. d), do RJAEL.

2.2.2.7. Em reunião de 16.09.2014, a CMO deliberou⁽⁴⁴⁾, entre outros, o seguinte:

- «*Dar conhecimento, nos termos da competência que lhe é atribuída pela alínea d) do artigo 3.º e do artigo 33.º, ambos do anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e do n.º 1 do*

⁽⁴¹⁾ Relatório formado por 13 páginas, que constitui o “anexo I” de um Relatório subscrito pelo Adjunto do Presidente da CMO, datado de 26.09.2013, integrados no anexo “R” ao Of. da edilidade n.º 7882, de 04.10.2013.

⁽⁴²⁾ Cf. evidenciado pelo teor da certidão da deliberação tomada pela CMO em 14.02.2013, incorporada no anexo “R” ao seu Of. n.º 7882, de 04.10.2013.

⁽⁴³⁾ Cf. documentado na minuta da ata da reunião da AMO efetuada em 28.02.2013, junta (sob o anexo “S”) ao Of. da CMO n.º 7882, de 04.10.2013.

⁽⁴⁴⁾ Cf. teor da ata da reunião da CMO de 16.09.2014, junta (sob o “Doc. 6”) ao seu Of. n.º 7915, de 19.11.2014.



Tribunal de Contas

artigo 53.º, da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, à Exma. Senhora Conservadora do Registo Predial e Comercial de Ourém de que a sociedade comercial “MaisOurém, S.A.” não procedeu ao registo das prestações de contas relativas aos anos de 2011, 2012 e 2013, nem o poderá fazer, por os instrumentos de prestação de contas não terem sido elaborados nem aprovados pelos seus órgãos sociais, para os efeitos de poder instaurar oficiosamente o procedimento administrativo da sua dissolução, nos termos da alínea a) do artigo 5.º do regime jurídico dos procedimentos administrativos de dissolução e de liquidação de entidades comerciais [RJPADL], aprovado pelo Decreto-Lei n.º 76-A/2006, de 29 março, no seu anexo III (a que se refere a alínea ah) do n.º 3 do artigo 1.º do mesmo ato legislativo), anexando-se a escritura (...)»;

- “Notificar a Exma. Senhora Conservadora do Registo Predial e Comercial de Ourém do teor da presente deliberação”.

2.2.2.8. Em 05.11.2014, os credores, a *MaisOurém, SA*, seus acionistas e administradores foram notificados, por aviso publicado no Portal da Justiça⁽⁴⁵⁾, de que foi instaurado (oficiosamente) um procedimento administrativo de dissolução daquela sociedade, sob o n.º 13/2014, pelo facto de, durante dois anos consecutivos, esta não proceder ao registo de prestação de contas nos termos do art.º 5.º, al. a), do RJPADL⁽⁴⁶⁾.

2.2.2.9. Em 18.11.2014, o Município comunicou⁽⁴⁷⁾ à DGAL e à IGF as deliberações respeitantes à dissolução da *MaisOurém, SA*, tomadas pelos seus órgãos executivo e deliberativo em 14 e 28 de fevereiro de 2013 (respetivamente), indicadas em 2.2.2.4 e 2.2.2.5.

2.2.2.10. Em 19.03.2015, e por aviso constante no Portal da Justiça⁽⁴⁸⁾, foi publicitada a decisão final proferida no procedimento n.º 13/2014, aludido em 2.2.2.8, nos termos da qual:

- Se declara a dissolução da *MaisOurém, SA*, por verificação da causa de dissolução prevista no art.º 5.º, al. a), do RJPADL;
- Se informa que foi comunicado, como ativo da sociedade, a existência de 64 imóveis, cujo preço estipulado na escritura de compra⁽⁴⁹⁾ foi de € 4.801.500,00, e como sua credora, o Município de Ourém, da quantia de € 4.801.500,00;
- Se comunica que ao passivo deverá acrescer, obrigatoriamente, os custos com os procedimentos de dissolução e liquidação, no valor total de € 1.050,00.

2.2.2.11. Na mesma data (19.03.2015) e por igual forma (aviso) e meio (Internet), a *MaisOurém, SA*, seus administradores e acionistas foram notificados do conteúdo da citada decisão final, bem como da ulterior instauração oficiosa do procedimento administrativo de liquidação se, no prazo de 10 dias, aquela decisão não fosse objeto de impugnação judicial.

⁽⁴⁵⁾ Publicação online de atos societários em relação à entidade com o NIF 508796830.

⁽⁴⁶⁾ Factos confirmados pela CMO no p. 17.3 do seu Of. n.º 7915, de 19.11.2014.

⁽⁴⁷⁾ Cf. documentado nos ofícios da autarquia n.ºs 7898 e 7899, ambos de 18.11.2014, remetidos em anexo (“Doc. 16”) ao seu Of. n.º 7915, de 19.11.2014.

⁽⁴⁸⁾ Publicação online de atos societários em relação à entidade com o NIF 508796830.

⁽⁴⁹⁾ Menção à escritura de compra e venda outorgada em 31.12.2008 entre o Município e a *MaisOurém, SA*, tendo por objeto a venda, a esta, de terrenos municipais sitos nas freguesias de Nossa Senhora da Piedade e de Fátima, no valor de € 4.801.500,00, “cujo pagamento deveria ser efetuado nos termos do concurso”, como expresso na pág. 5 do “Relatório de Enquadramento da *MaisOurém, S.A.*”, já identificado na presente exposição.



2.2.2.12. Segundo o informado⁽⁵⁰⁾ pela edilidade no decurso da auditoria, os equipamentos objeto da PPPI não tiveram qualquer execução física e financeira.

2.2.2.13. Por fim, de acordo com o teor do orçamento da autarquia para 2016, aprovado pela CMO em reunião de 30.10.2015⁽⁵¹⁾, o Município ainda era, nesta data, titular da participação social de 49% (equivalente a € 122.500,00) no capital da *MaisOurém, SA*⁽⁵²⁾.

2.2.3. A SOCIEDADE SRUFÁTIMA – SOCIEDADE DE REABILITAÇÃO URBANA DE FÁTIMA, EM, S.A.

2.2.3.1. Ao abrigo da Lei n.º 58/98, de 18.08⁽⁵³⁾, o Município de Ourém constituiu, por escritura de 15.02.2006, a *SRU – Sociedade de Reabilitação Urbana da Cova da Iria, EM*, com o capital estatutário de € 1.000,00, tendo por objeto social promover a reabilitação urbana da zona de intervenção da Cova da Iria, sita na freguesia de Fátima, no concelho de Ourém⁽⁵⁴⁾.

2.2.3.2. Na sequência da publicação da Lei n.º 53-F/2006, de 29.12 (RJSEL), e mediante alteração dos seus Est., a empresa passou a designar-se *SruFátima – Sociedade de Reabilitação de Fátima, EEM*, e o seu objeto foi alargado a mais atividades, cf. decorre do teor da publicação, de 05.06.2008, relativa àquela entidade, constante no Portal da Justiça⁽⁵⁵⁾.

2.2.3.3. Por carta de 11.02.2013, o Presidente do CA da *SruFátima, EEM*, solicitou ao Presidente da CMO que submetesse à apreciação do executivo camarário um projeto de alterações dos Est. da empresa, a fim de os adequar ao RJAEL, e a manutenção desta entidade em atividade, atendendo a que não se verificava nenhuma das situações previstas no art.º 62.º, n.º 1, daquele regime, como demonstrado no “mapa” representado na aludida carta⁽⁵⁶⁾.

2.2.3.4. Em 14.02.2013, a CMO deliberou aprovar o projeto de alterações antes referido e, em 28.02.2013, obteve autorização da AMO para o efeito⁽⁵⁷⁾. De acordo com tais Est., a empresa — cujo objeto social foi ampliado — passou a denominar-se *SruFátima – Sociedade de Reabilitação Urbana de Fátima, EM, SA* (doravante, apenas “SruFátima”), com o capital estatutário de € 1.000.000,00, integralmente subscrito pelo Município, regendo-se pelo regime jurídico da reabilitação urbana, RJAEL, CSC e, subsidiariamente, pelo RJSEE⁽⁵⁸⁾.

⁽⁵⁰⁾ Cf. se depreende do declarado no p. 17.1 do Of. da CMO n.º 7915, de 19.11.2014.

⁽⁵¹⁾ Cf. teor da ata (n.º 25) da reunião da CMO de 30.10.2015, disponível online no Portal da autarquia.

⁽⁵²⁾ Cf. indicado no quadro 43, relativo ao *Mapa de entidades participadas* pelo Município, incluso no seu orçamento de 2016, pág. 191, disponível online no Portal da autarquia.

⁽⁵³⁾ Lei das Empresas Municipais, Intermunicipais e Regionais, que protagonizou o primeiro diploma legal a regular especialmente o setor empresarial local. A referida Lei n.º 58/98 (alterada pelo DL n.º 76-A/2006, de 29.03) viria a ser revogada pela Lei n.º 53-F/2006, de 29.12, que aprovou o regime jurídico do setor empresarial local (RJSEL).

⁽⁵⁴⁾ Informação coligida do teor da Prop. do Presidente da CMO n.º 4/2015, de 14.04 (adiante mencionada no texto) e do teor da certidão permanente da empresa, junta em anexo (“Doc. 16”) ao Of. da CMO n.º 7915, de 19.11.2014.

⁽⁵⁵⁾ Publicação online de atos societários relativamente à entidade com o NIF 507273885.

⁽⁵⁶⁾ Carta remetida em anexo (anexo “J”) ao Of. da CMO n.º 7882, de 04.10.2013.

⁽⁵⁷⁾ Cf. teor dos extratos das atas narrativas das reuniões da CMO e da AMO de, respetivamente, 14.02.2013 e 28.02.2013, disponibilizadas em anexo (“Doc. 17”) ao Of. da autarquia n.º 7915, de 19.11.2014.

⁽⁵⁸⁾ Cf. teor dos art.ºs 1.º, n.º 1, 2.º e 5.º, n.º 1, dos Est. da SruFátima, SA.



Tribunal de Contas

2.2.3.5. No RG da *SruFátima* relativo ao exercício de 2013⁽⁵⁹⁾, pode ler-se que “*no exercício de 2013, o Município de Ourém não estabeleceu qualquer contrato programa ou contrato de prestação de serviços com esta sociedade*” (pág. 6) tendo-se registado, naquele período, um resultado líquido negativo de € 564.302,87 (págs. 6, 7, 19, 21, 24, 25), o qual determinou a “*perda de mais de metade do capital social, pelo que, de acordo com o artigo 35.º do Código das Sociedades Comerciais é necessário efetuar uma das medidas apontadas no n.º 3 do referido artigo*” (pág. 21). Como evidenciado nas demonstrações financeiras que acompanham aquele RG, depois de imputado o mencionado prejuízo de € 564.302,87, o total do capital social da *SruFátima* apresenta o valor de € 178.545,89 (pág. 24).

2.2.3.6. Em reunião de 17.06.2014, a CMO deliberou, atento o fixado no art.º 35.º, n.º 2, do CSC e em cumprimento do disposto no art.º 40.º do RJAEL, efetuar a transferência de € 563.462,01 para a *SruFátima*, a fim de repor o equilíbrio das contas desta empresa⁽⁶⁰⁾.

2.2.3.7. Em reunião de 29.10.2014, a CMO aprovou, por maioria, o orçamento para o ano de 2015 e as grandes opções do plano para o quadriénio 2015/2018. Do teor da declaração de voto (favorável) de um vereador⁽⁶¹⁾, vertida na ata narrativa daquela reunião, extrai-se que tal votação foi precedida de negociações com o Presidente da edilidade que, na sua sequência, acolheu, nos citados documentos previsionais, um conjunto de exigências formuladas pelo aludido vereador, como as que a seguir se transcrevem:

- i) A “*extinção da SRUfátima, (...) assumindo a Câmara todos os serviços desta Empresa à exceção da BIU (Brigada de Intervenção Urbana) que poderá ser internalizada/transferida para a Junta de Freguesia de Fátima (...)*”;
- ii) A “*internalização de boa parte dos serviços da OurémViva, (...) ficando esta Empresa com alguns setores específicos da sua orgânica funcional e todos os restantes serviços – onde se verifica repetição – serão assumidos pela Câmara Municipal*”.

2.2.3.8. Na mesma reunião (de 29.10.2014), foram ainda aprovados os Instrumentos de Gestão Previsional para o quadriénio 2015/2019 da *SruFátima* e da *Ourémviva – Gestão de Eventos, Serviços e Equipamentos, EM, SA* (sociedade adiante descrita), tendo o mencionado vereador produzido declarações concordantes com as reproduzidas em 2.2.3.7, como documentado na ata (n.º 26) narrativa da indicada reunião camarária⁽⁶²⁾.

⁽⁵⁹⁾ RG (da *SruFátima*) disponibilizado pela CMO em anexo (“Doc. 18”) ao seu Of. n.º 7915, de 19.11.2014. O RG, com data de 31.03.2014, integra ainda o parecer do fiscal único e a certificação das contas constantes naquele documento (ambos produzidos em 30.05.2014), tendo sido aprovado na reunião da CMO de 17.06.2014.

⁽⁶⁰⁾ Cf. documentado na ata (n.º 13) da reunião da CMO de 17.06.2014, acessível no Portal da autarquia na Internet.

⁽⁶¹⁾ Menção ao vereador independente do MOVE, *Vítor Manuel de Jesus Frazão*.

⁽⁶²⁾ Ata (n.º 26) acessível no Portal da autarquia na Internet, na qual se podem ler as intervenções do vereador independente do MOVE no âmbito do debate e votação dos Instrumentos de Gestão da *SruFátima* e da *Ourémviva, SA*, referenciados no texto supra. Assim, e a respeito da *Ourémviva, SA* — empresa local adiante apresentada —, declarou que “*O Move durante a campanha eleitoral e, posteriormente, por escrito em 04 de Novembro de 2013 e 5 de Setembro de 2014 vinha recomendando a internalização (transferência) de parte dos serviços da OurémViva na Câmara Municipal por se verificar uma repetição na execução dos mesmos. Defendíamos e ainda defendemos que com a internalização de vários serviços da OurémViva na Câmara se evita a tal duplicação, se otimizam recursos humanos e, acima de tudo, se economizam valores avultados que poderão ser reinvestidos noutras áreas de intervenção camarária. O Vereador do Move, aquando das negociações mantidas com o Sr. Presidente a propósito do Orçamento Municipal para 2015 e Grandes Opções do Plano para 2015/2019, colocou como condição a internalização de vários serviços da OurémViva, facto que se veio a concretizar*”.



Tribunal de Contas

2.2.3.9. Em reunião de 30.01.2015, a CMO tomou conhecimento do Relatório da situação económica e financeira da *SruFátima* referente ao 3.º trimestre de 2014, o qual suscitou, por parte de três vereadores⁽⁶³⁾, uma declaração política na qual assinalam “*que nos primeiros nove meses do ano de 2014 se verifica um desvio desfavorável de cerca de 79 Mil Euros (...)*”.

2.2.3.10. Em reunião de 17.04.2015, a CMO concordou com o teor da Prop. n.º 4/2015, de 14.02⁽⁶⁴⁾, subscrita (em 14.02.2015) pelo Presidente daquele órgão colegial, a submeter a ulterior aprovação da AMO, nos termos da qual se propõe, ao abrigo dos art.ºs 21.º, 61.º, 62.º, n.º 12, 65.º e 65.º-A, do RJAEL, o seguinte (reprodução parcial):

- i) “*É dissolvida a SRUFÁTIMA - Sociedade de Reabilitação Urbana (...)*”;
- ii) “*São internalizadas no Município as atividades que resultam da missão da SRUFÁTIMA e o serviço público que esta vem prestando, considerando que estão abrangidas nas atribuições do Município de Ourém (...)*”;
- iii) “*É aprovada a listagem dos postos de trabalho indispensáveis para a prossecução das atividades a internalizar (...)*”;
- iv) “*Que a operacionalidade de todas as atividades e meios até então assegurados pela SRUFÁTIMA, sejam assegurados já a partir de 1 de maio pelos serviços do Município*”.

2.2.3.11. Na citada Prop. n.º 4/2015, e após indicação das causas de dissolução das empresas locais previstas no art.º 62.º, n.º 1, do RJAEL, refere-se que “*No caso da SRUFÁTIMA o encerramento da atividade e dissolução ocorre por ato de gestão do seu acionista, que no seguimento de um trajeto de valorização e modernização do grupo de empresas onde é acionista, entende no decurso deste mandato que, considerando o atual regime jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais, deve proceder ao encerramento desta empresa municipal que tinha como principal missão a reabilitação urbana da Cova de Iria e que usufruía do estatuto das sociedades de reabilitação urbana, deixou de ter algumas discriminações positivas que possuíam estas sociedades aquando da sua constituição, quer em diligência de processos, quer ainda em sede de processos concursais de contratação*”.

2.2.3.12. Em reunião de 29.04.2015, a AMO aprovou⁽⁶⁵⁾ a proposta de dissolução da *SruFátima* anteriormente deliberada pela CMO (em reunião de 17.04.2015).

2.2.3.13. Já após a realização do contraditório aludido em 1.4, apurou-se que:

- i) Em reunião de 18.12.2015, a CMO deliberou aprovar o relatório da comissão liquidatária da *SruFátima* bem como a integração do seu património global no do Município⁽⁶⁶⁾;
- ii) Em 14.01.2016, e por aviso constante no Portal da Justiça⁽⁶⁷⁾, foi publicitado o registo — efetuado em 29.12.2015 — de dissolução e encerramento da liquidação da *SruFátima*.

⁽⁶³⁾ Menção aos vereadores *Luís Miguel Marques Grossinho Coutinho de Albuquerque, José Manuel Dias Poças das Neves e Maria Isabel Tavares Cardoso Justa de Sousa Costa*, cf. documentado na ata (n.º 3) descritiva da reunião da CMO efetuada em 30.01.2015, acessível no Portal da autarquia na Internet.

⁽⁶⁴⁾ O texto da Prop. n.º 4/2015 encontra-se reproduzido na ata (n.º 10) da reunião da CMO de 17.04.2015, acessível no Portal da autarquia.

⁽⁶⁵⁾ Cf. documentado na ata (n.º 2/2015) da reunião da AMO de 29.04.2015, acessível no Portal da autarquia.

⁽⁶⁶⁾ Cf. teor da ata (n.º 29) descritiva da reunião da CMO de 18.12.2015, disponível online no Portal da autarquia.

⁽⁶⁷⁾ Publicação online de atos societários relativamente à entidade com o NIF 507273885.



2.2.4. A SOCIEDADE OURÉMVIVA – GESTÃO DE EVENTOS, SERVIÇOS E EQUIPAMENTOS, EM, S.A.

2.2.4.1. Em 25.10.2000, e a coberto da Lei n.º 58/98, de 18.08, o Município de Ourém instituiu, por escritura⁽⁶⁸⁾, a empresa *Verourém, Empresa Municipal de Comunicação, EM*, com o capital de € 50.000,00, inteiramente realizado pelo Município, tendo por objeto “a promoção de edições gráficas do Município de Ourém, a comunicação escrita audiovisual, a exploração de publicidade e promoção de eventos culturais e a gestão de equipamentos culturais e desportivos”.

2.2.4.2. Na vigência do RJSEL, a empresa adotou, em 26.05.2008⁽⁶⁹⁾, a firma de *Verourém – Gestão de Equipamentos Sociais e Desportivos, EEM*, mantendo o valor do capital, mas ampliando o seu objeto às áreas da educação, ação social e equipamento urbano⁽⁷⁰⁾.

2.2.4.3. Em 31.12.2010⁽⁷¹⁾, a firma daquela entidade sofreu nova alteração, agora para *Ourémviva – Gestão de Eventos, Serviços e Equipamentos, EEM*, e o seu objeto social acolheu um volumoso conjunto de novas atividades⁽⁷²⁾.

⁽⁶⁸⁾ Escritura disponibilizada no anexo “A” ao Of. da CMO n.º 7882, de 04.10.2013.

⁽⁶⁹⁾ Cf. teor da inscrição n.º 2 da certidão (permanente) de registo da *Ourémviva, S.A.*, disponibilizada pela CMO no anexo “AC” ao seu Of. n.º 7882, de 04.10.2013 e teor do aviso pub. em 29.05.2008 no Portal da Justiça (publicação online de atos societários) em relação à entidade com o NIF 505111691.

⁽⁷⁰⁾ Cf. se conclui da descrição do objeto social da *Verourém, EEM*, constante no aviso pub. em 29.05.2008 no Portal da Justiça (identificado na nota de rodapé anterior), que se reproduz: “1 - *Promoção do desenvolvimento local, incumbindo-lhe assegurar a promoção do crescimento económico local, a eliminação de assimetrias e o reforço da coesão económica e social local nos domínios das atribuições municipais de educação, cultura, tempos livres e desporto, ação social e equipamento urbano.* 2 - *Para a prossecução do seu objeto, desenvolve atividades inseridas nos domínios das atribuições do Município de Ourém, referidos no número anterior, designadamente: a) Prestação de serviços de apoio educativo, assegurando a gestão dos refeitórios e outros serviços dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico e garantindo os transportes escolares; b) Prestação de serviços culturais, promovendo a construção, conservação e gestão de centros de cultura, centros de ciência, bibliotecas, teatros e museus de âmbito local e garantindo as edições gráficas do Município de Ourém, a comunicação escrita e audiovisual, a exploração de publicidade e a promoção e realização de eventos culturais; c) Prestação de serviços de promoção turística, assegurando a criação de parques de campismo e caravanismo de interesse municipal e garantindo a sua conservação e gestão; d) Prestação de serviços de fomento desportivo e recreativo, promovendo a construção, conservação e gestão de equipamentos para a prática desportiva e recreativa de interesse municipal; e) Criação de estruturas e prestação de serviços de apoio a idosos, a crianças e a cidadãos desfavorecidos, nomeadamente, criando e gerindo lares, centros de dia, creches e jardins-de-infância; f) Promoção da disponibilização de locais para a afixação de publicidade nos espaços públicos e controlo da legalidade da afixação de publicidade”.*

⁽⁷¹⁾ Cf. data inscrita nos Est. da *Ourémviva, EEM*, publicitados online no Portal da Justiça, correspondente à inscrição n.º 8 (efetuada em 04.01.2011) da certidão (permanente) de registo da *Ourémviva, EM, SA*, facultada pela CMO no anexo “AC” ao seu Of. n.º 7882, de 04.10.2013.

⁽⁷²⁾ Cf. se alcança da redação do artigo 4.º dos Est. da *Ourémviva, EEM*, seguidamente transcrito: “1. A *OURÉMVIVA* tem por objeto principal a gestão de serviços de interesse geral, a promoção do desenvolvimento local e, com vista à dinamização e crescimento do tecido económico e empresarial do concelho, a gestão do Centro Empresarial de Ourém, competindo-lhe, mormente: a) Assegurar o desenvolvimento económico local, eliminando assimetrias e reforçando a coesão económica e social local nos domínios das atribuições municipais de educação, cultura, tempos livres e desporto, ação social, equipamento urbano; b) Assegurar a universalidade e continuidade dos serviços relacionados com a satisfação das necessidades básicas dos cidadãos desenvolvendo atividades inseridas nos domínios das atribuições municipais a nível de equipamentos urbanos, energia, ambiente e saneamento básico; c) Proteger os cidadãos e utentes no maior respeito pelos princípios da transparência e não discriminação. 2. Para a prossecução dos seus objetivos, a *OURÉMVIVA* desenvolverá nomeadamente as seguintes atividades: a) Prestação de serviços de apoio educativo, assegurando a gestão dos refeitórios e outros serviços dos estabelecimentos de educação e garantindo os transportes escolares; b) Prestação de serviços culturais, promovendo a construção, conservação e gestão de centros de cultura, centros de ciência, bibliotecas, teatros e museus de âmbito local e garantido as edições gráficas do Município de Ourém, a comunicação escrita e audiovisual, a exploração de publicidade e a promoção e realização de eventos culturais; c) Prestação de serviços de promoção e divulgação de imagem do Município; d) Prestação de serviços de fomento desportivo e recreativo, promovendo a construção, conservação e gestão de equipamentos para a prática desportiva e recreativa de (continua na pág. seguinte)



2.2.4.4. Em reunião de 04.12.2012, a CMO desencadeou o processo de adaptação dos Est. da *Ourémviva, EEM* ao RJAEI que, após algumas vicissitudes, findou em 30.04.2013, data em que a AMO autorizou a alteração dos Est. deliberada (de novo) pelo executivo camarário em reunião de 16.04.2013⁽⁷³⁾.

2.2.4.5. Na sequência do resumo no ponto anterior, e mediante alteração dos seus Est. por escritura⁽⁷⁴⁾ de 18.07.2013, aquela entidade passou a designar-se *Ourémviva – Gestão de Eventos, Serviços e Equipamentos, EM, SA*, (doravante, apenas “*Ourémviva*”), conservando o capital de € 50.000,00 (art.º 6.º, n.º 1, dos Est.), e tendo por objeto (art.º 4.º, n.ºs 1 e 2, dos Est.) “a gestão de serviços de interesse geral e a promoção do desenvolvimento local e regional, competindo-lhe, sem prejuízo da eficiência económica e respeito pelos princípios da não discriminação e da transparência:

- a) *Assegurar a universalidade, a continuidade dos serviços prestados, a satisfação das necessidades básicas dos cidadãos, a coesão económica e social local ou regional e a proteção dos utentes;*
- b) *Promover o crescimento económico, a eliminação de assimetrias e o reforço da coesão económica e social.*

2. Para a prossecução dos seus objetivos, a *Ourémviva* desenvolverá, nomeadamente, as seguintes atividades:

- a) *Promoção e gestão de equipamentos coletivos e prestação de serviços na área da educação, ação social, cultura, saúde e desporto;*
- b) *Promoção, gestão e fiscalização do estacionamento público urbano;*
- c) *Saneamento de águas residuais urbanas;*
- d) *Gestão de resíduos urbanos e limpeza pública;*
- e) *Promoção, manutenção e conservação de infraestruturas urbanísticas e gestão urbana”.*

interesse municipal; e) Criação de estruturas e prestação de serviços de apoio no âmbito social; f) Promoção da disponibilização de locais para a afixação de publicidade nos espaços públicos e controlo da legalidade da afixação de publicidade; g) Prestação de serviços de apoio à estruturação de dinâmicas associativas de âmbito cultural, social e desportivas; h) Planear, desenvolver e gerir a instalação de serviços públicos municipais, a rede de mercados e feiras municipais, sistemas municipais de drenagem e tratamento de águas residuais urbanas, as redes locais de monitorização da qualidade do ar, bem como as redes de espaços verdes municipais; i) Manter e reabilitar a rede hidrográfica municipal; j) Gerir equipamentos municipais, nomeadamente parques de estacionamento de viaturas cobertos abertos ao público; k) Planear e promover a ordenação do trânsito e gerir as zonas de estacionamento de duração limitada na via pública; l) Planear e promover ações de gestão florestal e prevenção de incêndios; m) Fazer a exploração e gestão, direta ou indireta, do Centro Empresarial de Ourém; n) Promover e divulgar o setor empresarial do Município de Ourém e região envolvente; o) Promover ações de formação destinadas às empresas; p) Organizar eventos no Centro Empresarial de Ourém de cariz económico, nomeadamente exposições, feiras e conferências; q) Promover e gerir áreas de Localização Empresarial e Zonas Industriais; r) Planear e promover ações de apoio ao desenvolvimento rural; s) Desenvolver e apoiar estudos e projetos de desenvolvimento local; t) Promoção e execução de outras atividades relacionadas com o seu objeto principal, designadamente as que sejam complementares, acessórias ou subsidiárias das acima referidas, desde que não excluídas por lei”.

⁽⁷³⁾ Cf. teor das atas narrativas das reuniões da CMO (de 04.12.2012) e da AMO (de 30.04.2013) remetidas em anexo aos ofícios da CMO n.ºs 7882 e 4849, de 04.10.2013 e 06.06.2013, respetivamente, e da ata descritiva da reunião da CMO de 16.04.2013, disponível online na página da Internet do Município.

⁽⁷⁴⁾ Escritura (e Est.) remetida sob os anexos “AC” e “F” ao Of. da CMO n.º 7882, de 04.10.2013.



Tribunal de Contas

2.2.4.6. Em outubro de 2013, e noutra sede⁽⁷⁵⁾, o Município informou (em resumo) que a *Ourémviva* era uma empresa económica e financeiramente viável à luz dos critérios fixados no art.º 62.º, n.º 1, do RJAE (na versão inicial) apresentando, com vista a demonstrar o informado, o quadro seguidamente reproduzido.

Quadro 2 – Aplicação, pelo Município, dos critérios indicados no art.º 62.º, n.º 1, do RJAE, à *Ourémviva*

OURÉMVIVA, E.M., S.A.				
	2012	2011	2010	2009
Vendas e Prestações de Serviços	3.957.272	3.323.409	795.629	625.969
Gastos totais	4.416.951	3.720.184	1.695.809	1.294.095
%	90%	89%	47%	48%
Subsídios à exploração	469.947	339.533	752.153	636.148
Rendimentos totais	4.523.175	3.714.935	1.591.286	1.296.412
%	10%	9%	47%	49%
Resultado operacional (excluindo depreciações)	186.363	42.094	- 71.837	29.184
Resultado líquido	72.695	-11.645	-105.671	1.258

2.2.4.7. Em reunião de 17.06.2014, a CMO deliberou⁽⁷⁶⁾, ao abrigo do disposto no art.º 40.º, n.º 2, do RJAE, efetuar a transferência de € 235.471,38, para a *Ourémviva*, a fim de repor o equilíbrio das contas desta empresa relativo ao exercício de 2013⁽⁷⁷⁾.

2.2.4.8. Em reunião de 29.10.2014, a CMO aprovou os documentos previsionais do Município para o ano económico de 2015 e os Instrumentos de Gestão Previsional da *Ourémviva* para o quadriénio 2015/2019, tendo um dos vereadores⁽⁷⁸⁾ intervenientes naquela(s) aprovação(ões) produzido as declarações aludidas nos p. 2.2.3.7 [al. ii)] e 2.2.3.8 do relatório, para cuja consulta se remete.

2.2.4.9. Em momento posterior ao exercício do contraditório descrito no p. 1.4, apurou-se que, em reunião da AMO ocorrida em 28.09.2015⁽⁷⁹⁾, um membro deste órgão colegial⁽⁸⁰⁾ apresentou uma moção — aprovada por unanimidade — da qual se transcrevem os seguintes excertos:

“É hoje unânime a opinião de que as empresas municipais são escusadas e foram criadas com propósitos que não fazem sentido (...). Acontece que a legislação não permite encerrar mais empresas por padecer de um problema legal. Prevê a internalização do ativo e do passivo, do imobilizado e dos recursos humanos mas impõe que toda a empresa seja internalizada de uma só vez e que, no que se refere aos recursos humanos, seja feito concurso para contratação dos mesmos, no prazo de um ano. Ora, por um lado, internalizar uma empresa de uma só vez é um erro pois, por exemplo a OurémViva, dada a sua dimensão teria graves dificuldades se fosse encerrada no mesmo dia, toda a empresa. Ao

⁽⁷⁵⁾ Em sede de fiscalização prévia de 7 CP, incorporados nos procs. de visto n.ºs 588/2013 a 594/2013, adiante descritos no relatório. A informação prestada pelo Município citada no texto supra consta na pág. 2 do seu Of. n.º 7882, de 04.10.2013 (incluso nos ditos procs. de visto) e do quadro retratado no seu anexo “i”.

⁽⁷⁶⁾ Cf. teor da ata (n.º 13) da reunião da CMO de 17.06.2014, acessível no Portal da autarquia.

⁽⁷⁷⁾ No exercício de 2013, a *Ourémviva* apresentou um resultado líquido negativo no valor de € 242.166,17, cf. indicado nas págs. 73, 75 e 77 do RG da empresa referente àquele exercício, facultado pela CMO em anexo (“Doc. 9”) ao seu Of. n.º 78915, de 19.11.2014.

⁽⁷⁸⁾ Menção ao vereador independente do MOVE, *Vítor Manuel de Jesus Frazão*.

⁽⁷⁹⁾ Cf. teor da ata (n.º 4/2015) narrativa da reunião da AMO de 28.09.2015, acessível no Portal da autarquia.

⁽⁸⁰⁾ Alusão ao membro do PS, *Armando Vieira Cardoso*.



contrário, defendemos que a internalização deveria ser gradual para ser otimizada, decisão que a lei não permite. Ou seja, se consideramos positivo (...) que as empresas sejam internalizadas, questionamo-nos como poderiam sê-lo se, passado um ano, os recursos humanos teriam de ser todos despedidos por impedimentos à sua contratação legal? Ou ainda, como poderiam ser efetuadas as tarefas dos atuais recursos humanos da OurémViva, nas suas múltiplas funções, se, no prazo de um ano eles saíssem do universo municipal? Neste sentido, propomos à Assembleia Municipal que aprove uma moção a enviar ao Parlamento e ao Governo a fim de solicitar a correção da lei no sentido de permitir uma internalização gradual, bem como a resolução deste equívoco que impede os municípios contratar pessoas, mesmo no âmbito da internalização de uma empresa municipal”.

PARTE III – CONTRATOS CELEBRADOS COM A OURÉMVIVA

3.1 - INTRODUÇÃO

Na presente Parte dá-se conta das relações contratuais instituídas entre o Município de Ourém e a *Ourémviva* — empresa criada nos termos expostos em 2.2.4 — atendendo ao maior volume de contratos por aquela firmados face às demais entidades integradas na administração indireta (sob a forma empresarial) da autarquia, indicadas em 2.1.2.

3.2 – CP CELEBRADOS EM 2011 E EM 29.02.2012, VIGENTES EM 2011 E 2012

3.2.1. Durante a tramitação, neste Tribunal, dos procs. n.ºs 588/2013 a 594/2013 de fiscalização prévia (adiante expostos), apurou-se⁽⁸¹⁾ que, por ofícios n.ºs 225/2011, 271/2011, 384/2011 e 442/2011⁽⁸²⁾ de, respetivamente, 29.06.2011, 17.08.2011, 23.11.2011 e 27.12.2011⁽⁸³⁾, o presidente do CA da *Ourémviva, EEM*, remeteu ao Município 23 minutas de CP adiante identificados, propondo, além da sua celebração, que uns retroagissem os seus efeitos a 1 de janeiro de 2011 e outros a 1 de abril de 2011. A aprovação do texto dos referidos CP — cuja celebração obedece aos termos previstos nos art.ºs 20.º e 23.º, do RJSEL, como se alega naquele (texto) —, bem como a autorização para a realização da respetiva despesa, ocorreram nas reuniões do executivo camarário realizadas em 05.07.2011, 06.09.2011, 20.12.2011, 30.12.2011 e 21.02.2012⁽⁸⁴⁾. Posteriormente, o Município e a *Ourémviva, EEM*, formalizaram os correspondentes CP nas datas, prazos e pelos valores (totais) detalhados no quadro que se segue.

⁽⁸¹⁾ Na sequência do indagado no p. 6 da letra “A” do documento junto ao Of. da DGTC n.º DECOP/UAT.2/3692/2013, de 03.09.2013, a CMO remeteu múltiplos contratos (e outra documentação), incorporados no anexo “X” e seguintes ao seu Of. n.º 7882, de 04.10.2013.

⁽⁸²⁾ Ofício no qual se reiteraram as propostas de CP relativas a “Equipamentos culturais”, “Recolha de resíduos e manutenção de infraestruturas de saneamento” e “Limpeza, pequenas reparações e vigilância de edifícios e sanitários públicos”, anteriormente expressas no Of. da *Ourémviva, EEM*, n.º 384/2011, de 23.11.2011.

⁽⁸³⁾ Todos os ofícios da *Ourémviva, EEM*, supra apontados foram remetidos pela autarquia em anexo (“Doc. 2”) ao seu Of. n.º 7915, de 19.11.2014.

⁽⁸⁴⁾ Datas parcialmente coincidentes com as inscritas no quadro representado no p. 11.1 do Of. da CMO n.º 7915, de 19.11.2014, que indica (certamente por lapso), nalgumas situações, datas divergentes das apostas nas cópias das atas das reuniões do órgão executivo do Município que acompanharam (sob o “Doc. 2”) o mesmo ofício.



Tribunal de Contas

Quadro 3 – 23 CP⁽⁸⁵⁾ celebrados entre o Município de Ourém e a Ourémviva, EEM, para o ano de 2011

N.º	OBJETO/ATIVIDADE	DATA DA OUTORGA	PRAZO	VALOR (s/IVA)	AUTORIZAÇÃO DA CMO (DATA)
1	Gestão e dinamização das piscinas de Caxarias	22.07.2011	01.01.2011 a 31.12.2011	155.233,00	05.07.2011
2	Gestão e dinamização das piscinas de Ourém	22.07.2011		116.592,00	05.07.2011
3	Gestão e dinamização dos Pavilhões do Município	22.07.2011		82.862,00	05.07.2011
4	Gestão do Estádio de Fátima e Complexo Desportivo da Caridade	22.07.2011		72.312,00	05.07.2011
5	Gestão do Museu e Galeria municipais e do Arquivo Histórico	30.12.2011		83.158,00	30.12.2011
6	Gestão do Cineteatro Municipal	26.12.2011		21.584,00	20.12.2011
7	Gestão da Ucharia do Conde e Galeria de Artesanato	27.09.2011	01.04.2011 a 31.12.2011 (9 meses)	14.902,00	06.09.2011
8	CAF (serviços escolares)	22.07.2011	01.01.2011 a 31.12.2011	201.590,00	05.07.2011
9	Conservação e Manutenção de Equipamentos Educativos	22.07.2011		147.063,00	05.07.2011
10	Motoristas e Vigilantes dos Transportes Escolares	29.02.2012	01.01.2011 a 31.12.2011	237.424,00	21.02.2012
11	Comunicação e Imagem	26.12.2011	01.04.2011 a 31.12.2011 (9 meses)	61.858,00	20.12.2011
12	Manutenção de Espaços de Lazer	22.07.2011		74.489,00	05.07.2011
13	Promoção do Desenvolvimento Rural	27.09.2011		101.159,00	06.09.2011
14	Colaboração na Revisão do PDM e Gabinete Técnico Florestal	22.07.2011		169.112,00	05.07.2011
15	Conservação, Vigilância e Limpeza do Parque Linear e Mercado Municipal	26.12.2011		94.312,00	20.12.2011
16	Manutenção dos Jardins Municipais e Espaços Verdes Escolares	27.09.2011		301.788,00	06.09.2011
17	Exploração e Manutenção de ETARs	22.07.2011		173.050,00	05.07.2011
18	Limpeza, pequenas reparações e vigilância de Edifícios e Sanitários Públicos	30.12.2011		107.035,00	30.12.2011
19	Apoio à Ação Social	27.09.2011		46.474,00	06.09.2011
20	Eventos, Animação e Desporto	29.02.2012	01.01.2011 a 31.12.2011	219.711,00	21.02.2012
21	Recolha de Resíduos e Manutenção de Infraestruturas de Saneamento	30.12.2011	01.04.2011 a 31.12.2011 (9 meses)	69.843,00	30.12.2011
22	Gestão do Centro de Negócios de Ourém	26.12.2011	01.01.2011 a 31.12.2011	65.450,00	20.12.2011
23	Vigilância de Crianças	29.02.2012	01.01.2011 a 31.12.2011 ⁽⁸⁶⁾	206.942,00	21.02.2012
TOTAL:				2.823.943,00	

3.2.2. Um breve parêntesis para observar que os CP cujo prazo se iniciou em 01.04.2011 respeitam, maioritariamente, a atividades “transferidas” para a *Ourémviva, EEM*, na sequência do processo de extinção⁽⁸⁷⁾ da *Ambiourém – Gestão de Espaços e Equipamentos, EEM*⁽⁸⁸⁾. Prossequindo, nos 23 CP assinalados, de prazo variável entre 9 e 12 meses (de 2011), previu-se a retroação dos seus efeitos, nos termos indicados no quadro, mas não se aludiu a quaisquer indicadores ou referenciais que permitissem medir a realização de objetivos setoriais. Além da menção à sua base legal — art.ºs 20.º e 23.º do RJSEL — em todos eles se

⁽⁸⁵⁾ CP integrados nos anexos XXV, XXIV, XXVII, XXVI, XXXVIII, XXX, XXIX (e CLIV), LXXXIII, CLV, CXLVI, CLII, CXLIX, CL, CLIII, CLIX, CLX, CLVIII, CXLVIII, CLI, CXLV, CLVII, CLVI e CXLIV ao Of. da CMO n.º 7882, de 04.10.2013, remetido no âmbito da instrução dos procs. de visto n.ºs 588/2013 a 594/2013.

⁽⁸⁶⁾ Prazo geral, sendo que, nos meses de julho e agosto, não se previa a prestação dos serviços, cf. cl. 6.ª do CP.

⁽⁸⁷⁾ Extinção aprovada pela AMO em 28.02.2011, como sumariado em 2.1.1.

⁽⁸⁸⁾ Cf. se refere nas págs. 13, 14, 17, 19, 21, 23, 24 e 26 do RG alusivo ao exercício de 2011 da *Ourémviva, EEM*, disponível na página institucional da empresa na Internet (www.ouremviva.pt/).



Tribunal de Contas

convencionou ainda que a introdução de qualquer alteração ao seu teor “*carece de acordo prévio entre os outorgantes*”, cf. redação da cl. epigrafada de “Revisão”, naqueles vertida.

3.2.3. No decurso da instrução dos aludidos procs. de visto, constatou-se que “*a vigência [dos 23 CP de 2011] foi alargada para o ano de 2012, através de renovação*”⁽⁸⁹⁾. Esta (renovação) foi desencadeada por um vogal do CA da *Ourémviva, EEM*, que, por meio de ofício (n.º 58/2012), de 24.01.2012⁽⁹⁰⁾, solicitou ao Município o alargamento da vigência dos CP outorgados em 2011 atendendo a que ainda se encontravam a ser ultimados os (CP) previstos celebrar em 2012. Em reunião de 07.02.2012, o executivo camarário deliberou, com fundamento no dito ofício da empresa e com o informado pelo Chefe da DGF da autarquia na Inf. n.º 36/2012/DGF/583, de 02.02.2012⁽⁹¹⁾, concordar com o alargamento proposto⁽⁹²⁾. No entanto, “*Não foram celebrados acordos, subscritos pelos seus outorgantes, modificativos dos aludidos contratos-programa [de 2011]*”, como transmitido pela edilidade⁽⁹³⁾.

3.2.4. O único acordo modificativo efetuado a um CP — incidente sobre o CP referente à *Vigilância de crianças*, outorgado em 29.02.2012 (vide n.º 23 do quadro 3) — não teve por objeto a sua duração/vigência mas antes o *quantum* do financiamento nele estipulado, como o revela a exposição subsequente.

3.2.5. Por Of. n.º 311/2012, de 25.10.2012⁽⁹⁴⁾, o presidente do CA da *Ourémviva, EEM*, depois de referir que a empresa, “***no decorrer de 2012 tem faturado as suas áreas de atividade baseadas nos contratos programa do ano de 2011, motivado pela falta de condições em se obter o cabimento orçamental para os contratos do ano em curso***”, alega que, devido ao acréscimo do número de meses de contratação de vigilantes em 2012, se verifica um desvio financeiro (de 88%) naquela área, a colmatar mediante a celebração de um aditamento ao correspetivo CP cuja minuta submete à apreciação do executivo municipal.

3.2.6. Em 30.10.2012, o Chefe da DGF da autarquia elabora a Inf. n.º 120/2012/DGF/583 (de 30.10.2012⁽⁹⁵⁾), na qual, após sinalizar que o CP relativo à *Vigilância de crianças* (de 29.02.2012) “*foi objeto de mera renovação, no decurso de 2012, face aos constrangimentos orçamentais e financeiros existentes*” e que, ante o desvio atrás citado, se impõe repor o equilíbrio financeiro daquele contrato, propõe (em síntese) que o executivo camarário autorize a realização de um encargo adicional de € 182.393,00 (sem IVA), inerente ao mencionado CP,

⁽⁸⁹⁾ Cf. declarado pela CMO na al. d) do seu Of. n.º 6760, de 28.08.2013, e corroborado no p. 13 do seu Of. n.º 7915, de 19.11.2014 [“*Os contratos programa celebrados em 2011, mantiveram-se em vigor em 2012, tendo-se alargado a sua vigência*”].

⁽⁹⁰⁾ Ofício (n.º 58/2012, de 24.01, da *Ourémviva, EEM*) junto (“Doc 3”) ao Of. da CMO n.º 7915, de 19.11.2014.

⁽⁹¹⁾ Inf. (n.º 36/2012/DGF/583, de 02.02.2012) facultada pela CMO em anexo (“Doc. 4”) ao seu Of. n.º 7915, de 19.11.2014. Naquela, o Chefe da DGF, declara o seguinte (reprodução parcial): “*Neste contexto, considerando que os serviços prestados pela referida empresa municipal ao Município de Ourém deverão continuar a ser prestados sem interrupção e atento à circunstância de alguns dos serviços em causa se definirem por SIEG (Serviços de Interesse Económico Geral), propõe-se que o alargamento requerido seja autorizado pelo Órgão Executivo (Câmara Municipal), efetuando-se as regularizações necessárias após a aprovação dos contratos programa que deverão vigorar para todo o ano económico de 2012*”.

⁽⁹²⁾ Cf. teor da ata da reunião da CMO de 07.02.2012, junta (“Doc. 3”) ao seu Of. n.º 7915, de 19.11.2014.

⁽⁹³⁾ Cf. consta no p. 14.1 do Of. da CMO n.º 7915, de 19.11.2014.

⁽⁹⁴⁾ O Of. n.º 311/2012, da *Ourémviva, EEM*, acompanhou (sob o “Doc. 2”) o Of. da CMO n.º 7915, de 19.11.2014.

⁽⁹⁵⁾ A Inf. n.º 120/2012/DGF/583 foi enviada em apenso (“Doc. 2”) ao Of. da CMO n.º 7915, de 19.11.2014.



Tribunal de Contas

e a outorga de um aditamento ao seu conteúdo nos moldes constantes na minuta anteriormente evocada.

3.2.7. Em reunião de 06.11.2012, a CMO aprova os termos do aditamento proposto na referida Inf. n.º 120/2012/DGF/583 (de 30.10.2012) e, em 14.11.2012, as partes procedem à sua formalização em documento autónomo (nomeado “Aditamento n.º 1”), no qual se alteram as cláusulas do CP atinentes ao custo mensal dos serviços (de € 20.694,20 para € 32.445,00, sem IVA) e ao regime de pagamento (suprimindo-se a alusão, constante na redação originária da cl. 6.ª, à não faturação dos serviços nos meses de julho e agosto)⁽⁹⁶⁾.

3.2.8. Refira-se ainda que o financiamento previsto nos 23 CP, de duração limitada ao ano de 2011 mas “ampliada” ao ano de 2012 nos moldes atrás sumariados, foi objeto de registo nos RG da *Ourémviva, EEM*⁽⁹⁷⁾, dos correlativos exercícios (2011 e 2012) nos termos ilustrados no quadro 4.

Quadro 4 – Confronto dos 23 CP de 2011, “ampliados” a 2012, com o seu (respetivo) registo nos RG relativos aos exercícios de 2011 e de 2012 da *Ourémviva, EEM*.

N.º	OBJETO/ATIVIDADE	TC	DATA DA OUTORGA	PRAZO	VALOR (s/IVA)	RG de 2011			RG de 2012		
						R	VALOR ⁽⁹⁸⁾	Pág.	R	VALOR ⁽⁹⁸⁾	Pág.
1	Gestão e dinamização das piscinas de Caxarias	CP	22.07.2011		155.233,00	PS	155.247,00	40	PS	155.232,00	43
2	Gestão e dinamização das piscinas de Ourém	CP	22.07.2011		116.592,00	PS	124.557,00	38	PS	131.889,00	41
3	Gestão e dinamização dos Pavilhões do Município	CP	22.07.2011	01.01.2011 a 31.12.2011	82.862,00	PS	82.254,00	48	PS	82.850,00	50
4	Gestão do Estádio de Fátima e Complexo Desportivo da Caridade	CP	22.07.2011		72.312,00	PS	50.996,00 + 20.784,00	42 e 44	PS	35.752,00 + 20.784,00	45 e 47
5	Gestão do Museu e Galeria municipais e do Arquivo Histórico	CP	30.12.2011		83.158,00	PS	83.160,00	50	PS	83.160,00	52
6	Gestão do Cineteatro Municipal	CP	26.12.2011		21.584,00	PS	20.733,00	52	PS	21.588,00	54
7	Gestão da Ucharia do Conde e Galeria de Artesanato	CP	27.09.2011	01.04.2011 a 31.12.2011	14.902,00	PS	14.904,00	18	PS	21.509,00	20
8	CAF (serviços escolares)	CP	22.07.2011		201.590,00	SE	296.826,00	32	SE	345.757,00	34
9	Conservação e Manutenção de Equipamentos Educativos	CP	22.07.2011	01.01.2011 a 31.12.2011	147.063,00	PS	165.579,00	33	PS	151.088,00	35
10	Motoristas e Vigilantes dos Transportes Escolares	CP	29.02.2012		237.424,00	PS	237.420,00	35	PS	237.420,00	37
11	Comunicação e Imagem	CP	26.12.2011		61.858,00	PS	61.857,00	59	PS	82.476,00	61
12	Manutenção de Espaços de Lazer	CP	22.07.2011		74.489,00	PS	76.968,00	14	PS	99.312,00	14
13	Promoção do Desenvolvimento Rural	CP	27.09.2011	01.04.2011 a 31.12.2011	101.159,00	PS	267.835,00	15	PS	360.360,00	16
14	Colaboração na Revisão do PDM e Gabinete Técnico Florestal	CP	22.07.2011		169.112,00						

⁽⁹⁶⁾ Cf. documentado no extrato da ata descritiva da reunião da CMO realizada em 06.11.2012 e no “Aditamento n.º 1” ao CP relativo à *Vigilância de crianças* (de 29.02.2012), renovado para o ano de 2012 por deliberação da CMO de 07.02.2012, integrados no “Doc. 2” junto ao Of. da edilidade n.º 7915, de 19.11.2014.

⁽⁹⁷⁾ RG relativo ao exercício de 2011 da *Ourémviva – Gestão de Eventos, Serviços e Equipamentos, EEM*, disponível na página institucional da empresa na Internet (www.ouremviva.pt/) e RG relativo ao exercício de 2012 da mesma empresa, incluso no “Doc. 1” anexo ao Of. da CMO n.º 4849, de 06.06.2013.

⁽⁹⁸⁾ Na contabilização do rédito (rendimentos gerados no decurso das atividades de uma entidade) de (entre outros) prestações de serviços, o n.º 8 da Norma Contabilística e de Relato Financeiro (NCRF) n.º 20 prescreve que “O rédito inclui somente os influxos brutos de benefícios económicos recebidos e a receber pela entidade de sua própria conta. As quantias cobradas por conta de terceiros tais como impostos sobre vendas, impostos sobre bens e serviços e impostos sobre o valor acrescentado não são benefícios económicos que fluam para a entidade e não resultem em aumentos de capital próprio. Por isso, são excluídos do rédito”.



Tribunal de Contas

N.º	OBJETO/ATIVIDADE	TC	DATA DA OUTORGA	PRAZO	VALOR (s/IVA)	RG de 2011			RG de 2012		
						R	VALOR ⁽⁹⁸⁾	Pág.	R	VALOR ⁽⁹⁸⁾	Pág.
15	Conservação, Vigilância e Limpeza do Parque Linear e Mercado Municipal	CP	26.12.2011		94.312,00	PS	106.925,00	24	PS	129.940,00	27
16	Manutenção dos Jardins Municipais e Espaços Verdes Escolares	CP	27.09.2011		301.788,00	PS	312.663,00	22	PS	405.762,00	24
17	Exploração e Manutenção de ETARs	CP	22.07.2011		173.050,00	PS	173.052,00	27	PS	230.736,00	29
18	Limpeza, pequenas reparações e vigilância de Edifícios e Sanitários Públicos	CP	30.12.2011		107.035,00	PS	106.925,00	24	PS	137.686,00	26
19	Apoio à Ação Social	CP	27.09.2011		46.474,00	PS	46.476,00	61	PS	61.968,00	63
20	Eventos, Animação e Desporto	CP	29.02.2012	01.01.2011 a 31.12.2011	219.711,00	PS	226.370,00	58	PS	221.090,00	60
21	Recolha de Resíduos e Manutenção de Infraestruturas de Saneamento	CP	30.12.2011	01.04.2011 a 31.12.2011	69.843,00	PS	69.840,00	20	PS	93.120,00	22
22	Gestão do Centro de Negócios de Ourém	CP	26.12.2011	01.01.2011 a 31.12.2011	65.450,00	PS	65.448,00	55	PS	65.448,00	58
23	Vigilância de Crianças	CP	29.02.2012	31.12.2011	206.942,00	PS	206.942,00	36	PS	389.340,00	38
TOTALS:					2.823.943,00		2.973.761,00			3.564.267,00	

Legenda:

TC = Tipo contratual PS = Prestação de serviços Pág.= Página do RG
R = Registo SE = Subsídio à exploração

3.2.9. Anote-se que, salvo as atividades referentes ao “SUDOE” e à “Gestão de Estacionamento”, os 23 CP identificados abrangem todas as atividades da *Ourémviva, EEM*, especificadas nos RG dos exercícios de 2011 e 2012 da empresa.

3.2.10. Do quadro anterior verifica-se que, em 2011, os CP nele indicados proporcionaram à *Ourémviva, EEM*, rendimentos no montante total de € 2.973.761,00, provenientes (segundo o RG de 2011) da obtenção de subsídios à exploração na importância de € 296.826,00 e da prestação de serviços ao Município no valor de € 2.676.935,00⁽⁹⁹⁾. Em 2012 (e de acordo com o RG de 2012), aqueles rendimentos ascenderam a € 3.564.267,00, € 345.757,00 dos quais atinentes a subsídios e € 3.218.510,00 relativos a serviços prestados ao Município.

3.2.11. Por fim, anote-se que nenhum daqueles CP foi submetido a fiscalização prévia do TdC.

3.3 – CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CELEBRADOS EM 05.02.2013

3.3.1. Durante a tramitação dos procs. de visto aludidos em 3.2.1, apurou-se⁽¹⁰⁰⁾ que, em 05.02.2013, a CMO aprovou⁽¹⁰¹⁾ e outorgou CPS com a *Ourémviva, Gestão de Eventos, Serviços e Equipamentos, EEM*, pelo prazo de 12 meses, com efeitos reportados a 01.01.2013

⁽⁹⁹⁾ Valor (€ 2.676.935,00) correspondente ao resultado da dedução de € 296.826,00 de subsídios à exploração (inscritos no âmbito do CP identificado sob o n.º 8 do quadro 4) ao valor total dos rendimentos (€ 2.973.761,00) imputados aos 23 CP identificados no quadro 4.

⁽¹⁰⁰⁾ Na sequência do indagado na al. c), subalíneas i) e ii) do documento junto ao Of. da DGTC n.º DECOP/UAT.2/3214/2013, de 30.07.2013, a CMO remeteu 14 CPS inclusos no “Doc. 1” junto ao seu Of. n.º 6760, de 28.08.2013. A coberto do seu Of. n.º 7882, de 04.10.2013 e a este anexo sob o número XXXIV, a CMO remeteu o CPS referente à *Gestão do Complexo Desportivo da Caridade*.

⁽¹⁰¹⁾ Aprovação ocorrida em reunião da CMO de 05.02.2013, cf. teor da ata (n.º 4) narrativa daquela reunião, junta (“Doc. 12”) ao Of. da edilidade n.º 7915, de 19.11.2014. Refira-se ainda que a deliberação tomada amparou-se na Inf. n.º 12/2013/DGF/583, de 31.01.2013, produzida pelo Chefe da DGF que, em síntese, sinaliza um decréscimo da despesa subjacente aos CPS (e CP) previstos para 2013 face aos contratualizados em 2012 e submete à consideração superior a “assunção” dos aludidos contratos.



Tribunal de Contas

(cessando em 31.12.2013), tendo por objeto(s) e preço(s) contratual(ais) o(s) elencado(s) no quadro que se segue.

Quadro 5 – CPS celebrados em 05.02.2013 entre a CMO e a Ourémviva, EEM

OBJETO	PREÇO (SEM IVA) €	
	MENSAL	ANUAL
1 - Manutenção dos jardins municipais e espaços verdes escolares	25.277,00	303.324,00
2 - Conservação e manutenção de equipamentos educativos	9.249,00	110.988,00
3 - Apoio à Ação Social	8.852,00	106.224,00
4 - Comunicação e Imagem	3.250,00	39.000,00
5 - Conservação, vigilância e limpeza do parque linear e mercado municipal	4.045,00	48.540,00
6 - Eventos, Animação e Desporto	4.701,00	56.412,00
7 - Exploração e manutenção de ETAR's	21.014,00	252.168,00
8 - Gestão do Centro de Negócios de Ourém	3.949,00	47.388,00
9 - Limpeza, pequenas reparações, vigilância de edifícios e sanitários públicos	12.330,00	147.960,00
10 - Manutenção de espaços de lazer	3.962,00	47.544,00
11 - Colaboração na revisão do PDM e Gabinete Técnico Florestal	20.390,00	244.680,00
12 - Promoção do desenvolvimento rural	6.089,00	73.068,00
13 - Transportes escolares	23.022,00	276.264,00
14 - Vigilância de crianças	28.219,00	338.628,00
15 - Gestão do Complexo Desportivo da Caridade	1.892,00	22.704,00
<i>Total:</i>		<i>2.114.892,00</i>

3.3.2. Registe-se que a transformação daquela entidade empresarial municipal em sociedade anónima (com a designação de *Ourémviva – Gestão de Eventos, Serviços e Equipamentos, EM, SA*) principiou em 04.12.2012 e findou em 18.07.2013, com a outorga do respetivo contrato de sociedade e registo comercial do facto na competente conservatória⁽¹⁰²⁾, como sintetizado em 2.2.4.4 e 2.2.4.5.

3.3.3. No âmbito do CPS identificado no n.º 4 do quadro anterior, a empresa vincula-se a [1] assegurar as relações públicas, [2] promover a imagem do Município, [3] divulgar as atividades deste, [4] garantir a comunicação com os munícipes, [5] preparar, elaborar e divulgar publicações e informações municipais, [6] desenvolver a relação do Município com os órgãos de comunicação social, [7] recolher notícias relevantes para o Município e promover a sua divulgação, [8] realizar a conceção gráfica e a paginação de publicações, a composição de trabalhos gráficos de divulgação, o design gráfico de brochuras, a conceção gráfica de estacionários (ex., envelopes, cartas), [9] coordenar a pré-impressão em articulação com tipografias, entre outros serviços, especificados na cl. 3.ª do contrato.

3.3.4. O CPS indicado no n.º 5 do mesmo quadro abrange a execução de tarefas de vigilância no Parque Linear e Mercado Municipal, “*incluindo-se o Espelho de Água e Parque de Feiras e Mercados, bem como o Edifício do Mercado Municipal*” (cl. 1.ª), “*de modo a evitar a utilização errónea dos equipamentos ou a sua vandalização*” [cl. 3.ª, al. a)].

3.3.5. O CPS assinalado no n.º 9 do quadro anterior compreende igualmente serviços de vigilância, competindo à empresa “*assegurar a vigilância dos edifícios constantes do presente contrato*” (cl. 3.ª, n.º 6) que, por não se encontrarem neste especificados, corresponderão aos edifícios “*públicos*” aludidos na sua cl. 1.ª.

⁽¹⁰²⁾ Cf. documentado na certidão permanente do registo comercial respeitante à *Ourémviva*, remetido sob o anexo “AC” ao Of. da CMO n.º 7882, de 04.10.2013.



Tribunal de Contas

3.3.6. No domínio do CPS referido sob o n.º 11 do citado quadro, a empresa compromete-se (entre outras obrigações) a “*gerir o Gabinete Técnico Florestal, o qual desenvolverá as seguintes tarefas: 1. Proceder à revisão do PMDFCI [Plano Municipal de Defesa da Floresta Contra Incêndios]; 2. Implementar as ações previstas no PMDFCI*”, e ainda “*desenvolver ações visando a integração do PMDFCI no âmbito da revisão do Plano Diretor Municipal PDM), bem como as orientações do Plano Regional de Ordenamento Florestal (PROF) do Ribatejo*”, como positivado na sua cl. 5.ª, n.ºs 1, 2 e 4.

3.3.7. Na esfera do CPS indicado no n.º 12 do quadro anterior, a empresa obriga-se (entre outras) a realizar atividades de “*Apoio ao Desenvolvimento Rural*” — nas quais se inscrevem a recolha, tratamento e difusão de informação conducente à elaboração de candidaturas a financiamentos comunitários e nacionais, a elaboração, gestão e tramitação de tais candidaturas e o tratamento (junto dos respetivos serviços) dos documentos relativos às despesas efetuadas no âmbito dos projetos cofinanciados [cl. 3.ª, n.º 1, als. b), c), d) e g)] — e de “*Apoio à Atividade Produtiva do Mundo Rural*” — que implica a prestação de “*apoio aos agricultores*”, nomeadamente, na elaboração de candidaturas a diversos programas e medidas, na promoção do ordenamento e planeamento florestal (através da elaboração de candidaturas às diferentes medidas) e na defesa da floresta contra agentes bióticos, bem como contra incêndios florestais [cl. 4.ª, als. b), c) e d)].

3.3.8. O CPS mencionado no n.º 13 do mesmo quadro visa dar cumprimento à Lei n.º 13/2006, de 17.04⁽¹⁰³⁾ (cl. 1.ª), obrigando-se a empresa a assegurar o transporte escolar de crianças do jardim de infância e das escolas do 1.º ciclo [cl. 3.ª, n.º 1, al. a)] e a contratar motoristas (que utilizarão os veículos do Município) [cl. 3.ª, n.º 1, al. b)] e respetivos vigilantes/acompanhantes [cl. 3.ª, n.º 1, al. c)]. Os serviços são prestados durante 12 meses, de 01.01.2013 a 31.12.2013 (cl. 6.ª), sendo faturados com uma periodicidade mensal (cl. 5.ª).

3.3.9. No âmbito do CPS especificado sob o n.º 14 do dito quadro, a empresa “*compromete-se a assegurar a prestação no apoio à vigilância de crianças, através de funcionários capacitados para o exercício das funções, durante o período letivo, devendo contribuir para o correto funcionamento das escolas*” (cl. 3.ª). Os serviços terão a duração de um ano, de 01.01.2013 a 31.12.2013 (cl. 7.ª), sendo faturados com uma periodicidade mensal (cl. 6.ª).

3.4 – OS CP INTEGRADOS NOS PROCS. DE VISTO N.ºS 588/2013 A 594/2013

3.4.1. Em 19.04.2013, o Município de Ourém remeteu⁽¹⁰⁴⁾ a este Tribunal, em execução do disposto no art.º 47.º, n.º 7, do RJAEL, sete CP celebrados em 02.04.2013 com a *Ourémviva, SA*, posteriormente incorporados nos procs. de visto n.ºs 588/2013 a 594/2013. O teor dos citados CP e respetivas adendas encontra-se condensado no quadro seguinte.

⁽¹⁰³⁾ A Lei n.º 13/2006, de 17.04 (alterada pela Lei n.º 17-A/2006, de 26.05, pelo DL n.º 255/2007, de 13.07 e Lei n.º 5/2013, de 22.01), define o regime jurídico do transporte coletivo de crianças e jovens até aos 16 anos de e para os estabelecimentos de educação e ensino, creches, jardim-de-infância e outras instalações ou espaços em que decorram atividades educativas ou formativas.

⁽¹⁰⁴⁾ Cf. comprovado no Of. da CMO n.º 3554, de 19.04.2013.



Tribunal de Contas

Quadro 6 – CP incorporados nos procs. de visto n.ºs 588/2013 a 594/2013

PROC. VISTO	OUTORGA DO CP E ADENDA	OBJETO	FUNDAMENTO	OBRIGAÇÕES DA EM	FINANCIAMENTO (s/IVA)		PAGAMENTO	PRAZO
					MENSAL	ANUAL		
588/13	02.04.2013	Exploração, manutenção e conservação do Museu Municipal de Ourém (MMO)	Promoção do desenvolvimento local e regional	Manutenção e exploração comercial da Casa do Administrador, Galeria Municipal e manutenção da Oficina do Património (núcleos do MMO)	5.890,00 (2.008,00 1.936,00 1.946,00)	70.678,00 (24.091,00 23.238,00 23.349,00)	Transferências financeiras mensais	01.01.2013 a 31.12.2013
589/13	02.04.2013	Gestão e dinamização das Piscinas de Ourém	Promoção do desenvolvimento local e regional	Manter o normal funcionamento das Piscinas de Ourém	12.648,00	151.780,00	Transferências financeiras mensais	01.01.2013 a 31.12.2013
590/13	02.04.2013	Exploração, manutenção e conservação da Piscina de Caxarias	Promoção do desenvolvimento local e regional	Manter o normal funcionamento da Piscina de Caxarias	13.785,00	165.415,00	Transferências financeiras mensais	01.01.2013 a 31.12.2013
591/13	02.04.2013	Exploração, manutenção e conservação dos Pavilhões Gimnodesportivos Municipais	Promoção do desenvolvimento local e regional	Exploração, manutenção e conservação dos Pavilhões de Ourém, Caneiro, Pinheiro, Caxarias e Freixianda	9.860,00	118.319,00	Transferências financeiras mensais	01.01.2013 a 31.12.2013
592/13	02.04.2013	Gestão do serviço de complemento de apoio à família (CAF)	Promoção do desenvolvimento local e regional	Gestão do serviço da CAF ⁽¹⁰⁵⁾	15.457,00	170.026,00	Transferências financeiras mensais, com exclusão do mês de agosto	01.01.2013 a 31.12.2013
593/13	02.04.2013	Gestão da Ucharia do Conde e Galeria de Artesanato	Promoção do desenvolvimento local e regional	Gestão da Ucharia do Conde e Galeria de Artesanato, incluindo as suas instalações	5.243,00	62.912,00	Transferências financeiras mensais	01.01.2013 a 31.12.2013
594/13	02.04.2013	Gestão do Cineteatro Municipal	Promoção do desenvolvimento local e regional	Gestão do Cineteatro Municipal de Ourém	2.299,00	27.583,00	Transferências financeiras mensais	01.01.2013 a 31.12.2013

TOTAL:

766.713,00

3.4.2. Em 14.10.2013, a 1.ª Secção (em Subsecção) do TdC proferiu, sobre os citados procs. n.ºs 588/2013 a 594/2013, a Decisão (n.º 852/13)⁽¹⁰⁶⁾ que se transcreve (parcialmente):

“visar os contratos incorporados nos processos n.ºs 588/2013, 589/2013, 590/2013, 591/2013, 592/2013, 593/2013 e 594/2013”.

“A materialidade vertida nos aludidos contratos e a demais incorporada no presente processo, evidenciaram, com relevo, o seguinte:

1. Celebração de contratos que, em razão do respetivo valor e dos critérios fixados nas disposições contidas nos art.ºs 48.º da LOPTC [redação dada pela Lei n.º 61/2011, de 7.12] e 145.º, da LOE2013, deveriam ter sido remetidos ao Tribunal de Contas para efeitos de fiscalização prévia e em prazo legal [a identidade do objeto dos diversos contratos e o facto de os contratantes serem os mesmos ditam tal conclusão]; não se tendo dado cumprimento

⁽¹⁰⁵⁾ Corresponde, no essencial, em assegurar a gestão da confeção de refeições escolares na Cozinha Central e cantinas escolares no âmbito do apoio sócio-educativo às crianças do pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico.

⁽¹⁰⁶⁾ A Decisão judicial transcrita no texto supra foi comunicada à CMO por Of. da DGTC n.º DECOP/UAT 2/4263/13, de 16.10.2013 (integrado no proc. de visto n.º 588/2013).



àquela exigência legal, mostra-se violado o disposto no art.º 81.º, n.º 2, da LOPTC;

2. Por outro lado, e sendo óbvia a sujeição obrigatória daqueles contratos a fiscalização prévia, verificaram-se, também, que ocorreram pagamentos [execução financeira de contratos] antes da remessa de tais contratos ao Tribunal de Contas para efeitos de fiscalização prévia, e, naturalmente, antes da concessão do visto por este Tribunal de Contas. O que viola o disposto no art.º 45.º, n.º 1, da LOPTC;

3. (...).

O exposto, para além de configurar o cometimento das infrações previstas nos art.ºs 65.º, n.º 1, als. b) e h) e 66.º, n.º 1, al. e), ambos da Lei n.º 98/97, de 26.8, (...).

3.4.3. A documentação reunida na auditoria revelou que, antes da Decisão de concessão do “visto” aos CP inclusos nos procs. n.ºs 588/2013 a 594/2013, o Município autorizou, em execução daqueles, os pagamentos detalhados no quadro do anexo III do relatório.

PARTE IV – OBSERVAÇÕES DA AUDITORIA

4.1 – APRECIÇÃO DOS CONTRATOS CELEBRADOS COM A OURÉMVIVA

4.1.1. EFICÁCIA RETROATIVA DOS CP CELEBRADOS EM 2011 E EM 29.02.2012

4.1.1.1. Os factos descritos em 3.2 evidenciam que, nas deliberações de aprovação das 23 minutas dos CP (e nos respetivos títulos contratuais, subsequentemente firmados com a *Ourémviva, EEM*), tomadas pelo executivo camarário em diversas reuniões, este concordou com a retroação dos efeitos nelas previstos a 1 de janeiro e a 1 de abril de 2011 (consoante os casos), como retratado no quadro 3 do p. 3.2.1. Saliente-se que, em relação às minutas dos CP identificados sob os n.ºs 10, 20 e 23 do mesmo quadro, tal concordância ocorreu em data (21.02.2012) posterior à extinção dos efeitos (em 31.12.2011) contemplados nas mencionadas minutas, o mesmo sucedendo com a sua ulterior formalização (em 29.02.2012).

4.1.1.2. Regra geral, os atos e contratos administrativos dispõem para o futuro (isto é, produzem efeitos desde a data da sua prática ou outorga), cf. se extrai do n.º 1 dos art.ºs 127.º do CPA⁽¹⁰⁷⁾ e 287.º do CCP. Como adiante se explicita de forma desenvolvida, os CP são contratos (inter)administrativos (art.º 338.º, n.º 2, do CCP) e, como tal, sujeitos àquela regra salvo se se verificarem os pressupostos indicados no art.º 287.º, n.º 2, do CCP — que consente a projeção de efeitos contratuais para o passado. Dispõe este normativo que “*As partes podem atribuir eficácia retroativa ao contrato quando exigências imperiosas de direito público o justifiquem, desde que a produção antecipada de efeitos:*

a) *Não seja proibida por lei;*

b) *Não lese direitos e interesses legalmente protegidos de terceiros; e*

c) *Não impeça, restrinja ou falseie a concorrência garantida pelo disposto no presente Código relativamente à de formação do contrato”.*

4.1.1.3. Em matéria de retroatividade de contratos públicos, a jurisprudência da 1.ª Secção do TdC revela-se particularmente crítica quando os efeitos do ato adjudicatório⁽¹⁰⁸⁾ e autorizador

⁽¹⁰⁷⁾ Retomado, sem alterações de fundo, no art.º 155.º, n.º 1, do NCPA.

⁽¹⁰⁸⁾ Alusão ao ato mencionado no art.º 73.º do CCP.



Tribunal de Contas

da realização da respetiva despesa retroagem a data anterior ao da sua prática — vide, neste sentido, os Acs de 1.ª instância n.ºs 13/2014, de 06.05 (proc. de visto n.º 268/2014), 26/2014, de 12.08 (procs. de visto n.ºs 219/2014 e 326/2014) e 8/2015, de 31.06 (proc. de visto n.º 459/2015) e os produzidos pelo Plenário da mesma Secção com os n.ºs 14/2009, de 31.03 (RO n.º 12/2008-SRMTc), 16/2009, de 31.03 (RO n.º 14/2008-SRMTc), 17/2009, de 31.03 (RO n.º 15/2008-SRMTc), 9/2012, de 19.06 (RO n.º 4/2012), 13/2012, de 10.07 (RO n.º 5/2012), 6/2014, de 29.04 (RO n.º 19/2013), 21/2014, de 28.10 (RO n.º 02/2014) e 7/2015, de 03.03 (RO n.º 3/2014) — uma vez que (entre outros aspetos), como se afirma no Ac. do Plenário n.º 13/2012 (antes citado), “só no ato de adjudicação se quantifica a despesa e se cuida da disponibilização da correspondente verba” esclarecendo-se, no Ac. (de 1.ª instância) n.º 26/2014, de 12.08, que «a cabimentação e o compromisso orçamental têm de ser feitos antes da realização da despesa. A alínea d) do n.º 2.3.4.2. do POCAL (...) determina: “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”».

4.1.1.4. Recorde-se que, até à publicação do regime dos compromissos e dos pagamentos em atraso (LCPA), plasmado na Lei n.º 8/2012, de 21.02⁽¹⁰⁹⁾ e do diploma legal que a “regulamentou” — o DL n.º 127/2012, de 21.06 (alterado, por último, pelo DL n.º 99/2015, de 02.06, que o republicou) — a assunção de compromissos⁽¹¹⁰⁾ perante terceiros (fornecedores) dependia apenas da existência do correspondente cabimento, isto é, da “cativação de determinada dotação visando a realização de uma despesa”, cf. consta no p. 2.6.1 do POCAL, constituindo tal dotação (ou crédito orçamental, inscrito em rubrica económica adequada) o limite máximo a utilizar na realização daquela (despesa), cf. p. 2.3.4.2, al. e), do mesmo Plano.

4.1.1.5. Do que antecede, observa-se que os atos de aprovação das minutas dos 23 CP e de autorização da realização da inerente despesa (consubstanciada nos apoios financeiros fixados nas minutas), não elucidam, na sua fundamentação, “as exigências imperiosas de direito público” que justificam a atribuição de eficácia retroativa, cf. exigido pelo n.º 2 do art.º 287.º, do CCP, e que a concessão de tal eficácia:

- i) É inconciliável com o regime jurídico da realização das despesas⁽¹¹¹⁾ constante do p. 2.3.4.2, al. d), das considerações técnicas do POCAL, atendendo a que a execução temporal das fases que o integram (cabimento, autorização da despesa e compromisso, com exclusão do pagamento) não é suscetível de ser postergada para momento ulterior ao (início do)

⁽¹⁰⁹⁾ Lei que, por se encontrar dependente da regulação dos procedimentos necessários à sua aplicação e da operacionalização da prestação de informação constante no seu art.º 10.º — como advertido no seu art.º 14.º — só seria plenamente aplicável a partir da data do diploma legal que a veio a estabelecer, o DL n.º 127/2012, de 21.06.

⁽¹¹⁰⁾ Compromisso(s) definido(s) no p. 2.6.1 do POCAL como a “assunção, face a terceiros, da responsabilidade de realizar determinada despesa”, assunção essa amparada numa “requisição, uma nota de encomenda ou um contrato ou equivalente”, cf. elucidado pelo mesmo p. 2.6.1.

⁽¹¹¹⁾ Sob pena de, por ex., não obstante já ter sido executado um significativo volume de serviços, o Município se vir confrontado com a inexistência ou insuficiência de créditos orçamentais para assegurar os correspondentes apoios financeiros (subsídios).



- cumprimento das obrigações (materiais e financeiras) contratuais informalmente⁽¹¹²⁾ instituídas com a empresa;
- ii) Não se revela fisicamente⁽¹¹³⁾ possível em relação aos efeitos materiais (pelo menos) previstos nos CP identificados sob os n.ºs 10, 20 e 23 do quadro 3 (do p. 3.2.1) por os respetivos atos (de aprovação e autorização) sobrevirem à extinção daqueles efeitos, o mesmo sucedendo com os correspondentes instrumentos contratuais (outorgados em 29.02.2012);
- iii) Não é compaginável com um efetivo controlo da execução dos CP⁽¹¹⁴⁾, a exercer mediante confronto das atividades/serviços prestados com os indicadores que deveriam constar do texto das respetivas minutas e CP posteriormente formalizados e que, não constando, contrariam o exigido no art.º 20.º, n.º 2, do RJSEL (aplicável *ex vi* seu art.º 23.º, n.º 2).

4.1.1.6. Observe-se ainda que [1] o assinalado na anterior al. i) evidencia um controlo pouco rigoroso da despesa associada ao financiamento dos serviços objeto dos CP aprovados, não consentâneo com uma gestão orçamental eficiente, eficaz e económica, preconizada no n.º 2 do p. 2.3 das considerações técnicas do POCAL⁽¹¹⁵⁾, e que [2] a preterição das disposições legais indicadas em 4.1.1.5 colide com os princípios da legalidade e da prossecução do interesse público consagrados nos art.ºs 266.º, n.ºs 1 e 2, da CRP e 3.º, n.º 1 e 4.º, do CPA.

4.1.1.7. No decurso da auditoria, convidou-se⁽¹¹⁶⁾ a edilidade a esclarecer as “*exigências imperiosas de direito público*” que presidiram à retroatividade clausulada nos 23 CP, ao que aquela respondeu que “*esta retroatividade não lesa direitos e interesses de terceiros, nem impede, restringe ou falseia a concorrência garantida pelo disposto no Código dos Contratos Públicos, observando que se está perante uma contratação in house*”⁽¹¹⁷⁾. O declarado não suscita qualquer reparo, mas não clarifica, em obediência ao disposto no art.º 287.º, n.º 2, do CCP, as circunstâncias impreteríveis de direito público que justificaram a atribuição de eficácia retroativa aos CP.

⁽¹¹²⁾ “Informalmente” ponderando que, nos termos dos art.ºs 9.º, n.º 2, 20.º e 23.º, do RJSEL, a atribuição de subsídios ou outras transferências financeiras provenientes do Município era condicionada pela prévia celebração de um contrato de gestão ou de um CP.

⁽¹¹³⁾ “Fisicamente” (impossível) ante a irreversibilidade do tempo.

⁽¹¹⁴⁾ No mesmo sentido, pode ler-se, na pág. 31 do Relatório da 2.ª Secção do TdC n.º 19/2011 (incidente sobre as *Relações contratuais entre o Município de Portimão e o setor empresarial local* – proc. n.º 18/10 – Audit), aprovado em 14.07.2011, que “*A ausência destes elementos [indicadores de medição de realização dos objetivos contratados] na conformação da relação contratual com as empresas condiciona, inelutavelmente, o acompanhamento da execução destes contratos e, sobretudo, a avaliação (necessária) dos acréscimos de qualidade e a promoção da racionalidade económica que, alegadamente, se traduziu a execução destas atividades por intermédio de entidades empresariais criadas para o efeito, não sendo, assim, integralmente observadas as exigências preconizadas nesta matéria pelos citados normativos legais e pelas recomendações reiteradamente formuladas pelo Tribunal de Contas no tocante à transparência das relações financeiras entre entidades públicas e as empresas participadas*”.

⁽¹¹⁵⁾ O n.º 2 do p. 2.3 das considerações técnicas do POCAL prescreve que “*Na execução dos documentos previsionais devem ser tidos sempre em conta os princípios da utilização racional das dotações aprovadas e da gestão eficiente da tesouraria. Segundo o princípio da utilização racional das dotações aprovadas, a assunção dos custos e das despesas deve ser justificada quanto à sua economia, eficiência e eficácia*”.

⁽¹¹⁶⁾ Cf. teor do p. 11.3 do Of. da DGTC n.º 13467, de 17.09.2014.

⁽¹¹⁷⁾ Cf. consta no p. 11.3 do Of. da CMO n.º 7915, de 19.11.2014.



Tribunal de Contas

4.1.1.8. A autarquia foi igualmente confrontada⁽¹¹⁸⁾ com a desadequação da citada retroatividade ao regime jurídico da realização das despesas nos termos explicitados na al. i) do p. 4.1.1.5, tendo argumentado o que a seguir se transcreve: “A retroatividade dos contratos à prestação que se consubstancia no preço, esse sim, uma despesa pública, mas antes à sua contraprestação que é obrigação da empresa. Tanto assim é que as contraprestações da empresa foram efetuadas naqueles meses anteriores mas os pagamentos só ocorreram depois dos contratos assinados e portanto no futuro (a contar dessa data)”⁽¹¹⁹⁾.

4.1.1.9. Apesar da deficiente redação da resposta prestada — que não favorece a apreensão do seu sentido — presume-se que significará que a retroatividade concedida se restringiu às obrigações da empresa previstas nos CP, não abrangendo, assim, as de natureza pecuniária a que o Município se vinculou — e cujo cumprimento só terá tido início após a outorga daqueles contratos. Além do afirmado carecer de adequada prova documental, os atos de aprovação das minutas dos CP e de autorização da despesa deles resultante, bem como o texto dos contratos posteriormente celebrados, não contemplam qualquer restrição (ou limite) análogo ao mencionado, a que acresce o assinalado na al. iii) do p. 4.1.1.5 e a incompatibilidade⁽¹²⁰⁾ da(s) situação(ões) sub judice com o princípio da racional utilização das dotações orçamentais aprovadas, proclamado no já citado p. 2.3, n.º 2, das considerações técnicas do POCAL.

4.1.1.10. Por último, solicitou-se⁽¹²¹⁾ à edilidade que se pronunciasse sobre a possibilidade legal dos CP identificados sob os n.ºs 10, 20 e 23 do quadro 3 (do p. 3.2.1) terem sido outorgados em data (29.02.2012) posterior à da sua caducidade (01.01.2012). Porém, o informado pela CMO⁽¹²²⁾ não responde ao questionado devido, eventualmente, a mero lapso ou equívoco.

4.1.1.11. Face ao exposto, conclui-se que os atos de aprovação das minutas dos 23 CP identificados no quadro 3 (do p. 3.2.1) e de autorização da realização da correspondente despesa, deliberados pela CMO nas suas reuniões de 05.07.2011, 06.09.2011, 20.12.2011, 30.12.2011 e 21.02.2012, não são conformes com o disposto nos art.ºs 287.º, n.º 2, do CCP, 20.º, n.º 2, do RJSEL (aplicável por força do seu art.º 23.º, n.º 2) e com o prescrito no p. 2.3.4.2, al. d), das considerações técnicas do POCAL, nem ajustados aos valores tutelados pelos princípios da legalidade e da prossecução do interesse público, expressos nos art.ºs 266.º, n.ºs 1 e 2, da CRP e 3.º, n.º 1 e 4.º, do CPA.

4.1.1.12. A preterição das disposições legais indicadas determina a nulidade dos referidos atos nos termos previstos no art.º 133.º, n.º 1, do CPA⁽¹²³⁾, comunicável aos CP posteriormente

⁽¹¹⁸⁾ Cf. teor do p. 11.2 do Of. da DGTC n.º 13467, de 17.09.2014.

⁽¹¹⁹⁾ Cf. consta no p. 11.2 do Of. da CMO n.º 7915, de 19.11.2014.

⁽¹²⁰⁾ Incompatibilidade decorrente da circunstância de, no momento da autorização da realização da despesa prevista nas minutas dos diversos CP, o Município se vir confrontado com “factos consumados”, correspondentes à execução, por parte da empresa, da maioria das prestações a que esta se vinculou, subtraindo (ou reduzindo) a oportunidade daquele apreciar a economia, eficiência e eficácia da despesa destinada ao financiamento das prestações contratadas.

⁽¹²¹⁾ Cf. teor do p. 12 do Of. da DGTC n.º 13467, de 17.09.2014.

⁽¹²²⁾ Alusão ao teor do p. 12 do Of. da CMO n.º 7915, de 19.11.2014.

⁽¹²³⁾ Dada a essencialidade da justificação da retroatividade atribuída à luz do positivado no art.º 287.º, n.º 2, do CCP e dos indicadores ou referenciais de medição dos objetivos contratados, como o impõe o art.º 20.º, n.º 2, do RJSEL, aplicável aos CP (e suas minutas) ex vi seu art.º 23.º, n.º 2.



celebrados de acordo com o estabelecido no art.º 283.º, n.º 1, do CCP, CP igualmente inválidos⁽¹²⁴⁾ ante o disposto no art.º 284.º, n.º 2, do mesmo Código.

4.1.2. “ALARGAMENTO” DA VIGÊNCIA DOS CP CELEBRADOS EM 2011 E EM 29.02.2012 PARA O ANO DE 2012

4.1.2.1. Os factos narrados em 3.2.3 demonstram que, em reunião de 07.02.2012, o executivo camarário concordou com o “alargamento” — proposto pela *Ourémviva, EEM* — da vigência dos 23 CP identificados no quadro 3 (do p. 3.2.1) para o ano de 2012, que cessaria com a aprovação de novos CP para aquele ano económico. Porém, estes não foram concretizados devido a “*falta de condições em se obter cabimento orçamental para os contratos do ano em curso [2012]*”, como revelado pelo teor do Of. daquela empresa n.º 311/2012, de 25.10.2012 e secundado pelo da Inf. n.º 120/2012/DGF/583, de 30.10.2012⁽¹²⁵⁾.

4.1.2.2. Como apontado pela doutrina, “*a prorrogação equivale à ampliação, por um certo período, do prazo de validade do título originário*” enquanto a renovação “*corresponde à outorga de um novo título jurídico ao mesmo sujeito, com o mesmo objeto e, em princípio, com as mesmas condições do título anterior ou semelhantes*”⁽¹²⁶⁾.

4.1.2.3. Considerando que (i) os elementos documentais em que se amparou o ato de aprovação, pela CMO (em 07.02.2012), do alegado “alargamento” não clarificam a sua base (legal, contratual ou outra) e natureza jurídica, (ii) a vigência dos aludidos 23 CP foi definida segundo a fórmula “*O presente contrato programa terá a duração de doze/nove meses [consoante os CP], produzindo efeitos a partir de 1 de janeiro/abril de 2011, e cessará a sua vigência a 31 de dezembro de 2011*”, e que (iii) a introdução de qualquer alteração ao seu teor “*carece de acordo prévio entre os outorgantes*”, cf. redação da cláusula epigrafada de “*Revisão*”, inscrita em todos os CP, procurou-se esclarecer⁽¹²⁷⁾, junto da edilidade, qual o enquadramento jurídico (renovação ou prorrogação) do dito “alargamento”, mas sem êxito⁽¹²⁸⁾.

4.1.2.4. Todavia, e abstraindo do concreto enquadramento jurídico prefigurado pela autarquia⁽¹²⁹⁾, ambas as situações citadas (renovação e prorrogação) pressupõem, desde logo, que a concertação das partes nesse sentido tenha ocorrido antes do termo do prazo de

⁽¹²⁴⁾ Por omitirem qualquer referência aos indicadores ou referenciais mencionados no art.º 20.º, n.º 2, do RJSEL, aplicável por força do estatuído no seu art.º 23.º, n.º 2.

⁽¹²⁵⁾ Elementos documentais referentes à formação do Aditamento n.º 1 ao CP relativo à *Vigilância de crianças* (datado de 29.02.2012), apresentado nos p. 3.2.5 e 3.2.6 do relatório.

⁽¹²⁶⁾ Cf. LINO TORRAL in *Prorrogação do prazo de concessões de obras e serviços públicos*, Revista de Contratos Públicos (janeiro – abril 2011), Coimbra Editora, págs. 222 e 223.

⁽¹²⁷⁾ Cf. teor do p. 14.1 do Of. da DGTC n.º 13467, de 17.09.2014.

⁽¹²⁸⁾ Cf. se alcança da resposta prestada no p. 14.1 do Of. da CMO n.º 7915, de 19.11.2014 [“*Foi efetuado o alargamento da vigência dos contratos celebrados em 2011 para vigorarem em 2012. Não foram celebrados acordos, subscritos pelos seus outorgantes, modificativos dos aludidos contratos-programa (...)*”]. Saliente-se que o enquadramento jurídico do “*alargamento*” em questão também não foi clarificado pelos responsáveis no contraditório efetuado, cf. teor da sua resposta (replicada no anexo IV), em especial, o declarado no seu n.º 3.

⁽¹²⁹⁾ De través, refira-se que, se a expressão “alargamento” aponta para o seu enquadramento na figura da prorrogação, tal é afastado pela inexistência de acordos modificativos aos 23 CP, incidentes sobre a cláusula atinente à sua vigência (acordos requeridos pelo positivado na cláusula intitulada de “*Revisão*”, naqueles estabelecida). Concomitantemente, vários elementos instrutórios do proc. de auditoria aludem ao termo “*renovação*”, como o declarado pela CMO na al. d) do seu Of. n.º 6760, de 28.08.2013 e pelo Chefe da DGF na Inf. n.º 120/2012/DGF/583, de 30.10.2012.



Tribunal de Contas

vigência fixado (em 31.12.2011) nos mencionados CP, sob pena de extinção das respetivas relações contratuais por caducidade⁽¹³⁰⁾⁽¹³¹⁾ — que consubstancia uma (entre outras) causa geral de “*extinção das obrigações reconhecidas pelo direito civil*”, igualmente acolhida como causa de extinção dos contratos administrativos, cf. decorre do art.º 330.º, al. a), do CCP⁽¹³²⁾.

4.1.2.5. Ora, como evidenciado no quadro 3 do p. 3.2.1 e no p. 3.2.3, o prazo fixado nos 23 CP esgotou-se em 31.12.2011, o procedimento tendente ao seu “alargamento” foi desencadeado pela Ourémviva, EEM, em 24.01.2012 (por meio do seu Of. n.º 58/2012), exposto pela DGF do Município em 02.02.2012 (na Inf. n.º 36/2012/DGF/583) e deliberado pelo seu órgão executivo em reunião de 07.02.2012.

4.1.2.6. Consequentemente, o ato de aprovação do “alargamento” da vigência dos 23 CP ao ano de 2012 [e autorização da(s) respetiva(s) despesa(s)], deliberado pela CMO em reunião de 07.02.2012 (indicado em 3.2.3), mostra-se inquinado de nulidade, nos termos previstos no art.º 133.º, n.º 2, al. c), do CPA⁽¹³³⁾, dada a impossibilidade jurídica do seu objeto — prorrogação/renovação de relações contratuais já extintas e, relativamente aos CP identificados nos n.ºs 10, 20 e 23 do quadro 3, prorrogação/renovação de relações contratuais (ainda) não constituídas⁽¹³⁴⁾⁽¹³⁵⁾.

4.1.2.7. Contudo, prescrevia, à data, o art.º 13.º do RJSEL que “*Não são admissíveis quaisquer formas de subsídios à exploração, ao investimento ou em suplemento a participações de capital que não se encontrem previstos nos artigos anteriores*”, mormente no art.º 9.º, n.º 2, cujo texto impunha que “*A atribuição de subsídios ou outras transferências financeiras provenientes das entidades participantes no capital social exige a celebração de um contrato de gestão, no caso de prossecução de finalidades de interesse geral, ou de um contrato-programa, se o seu objeto se integrar no âmbito da função de desenvolvimento local ou regional*” — contratos de gestão e programa regulados, respetivamente, nos art.ºs 20.º e 23.º do mesmo regime.

⁽¹³⁰⁾ Cf. sinalizado por JOÃO PACHECO DE AMORIM ao observar que “*não ocorrendo a caducidade do contrato, este será (poderá ser) objeto de prorrogação ou renovação se for a mesma (o mesmo é dizer, se for idêntica ou similar) a relação renovada*”, cf. Autor citado no artigo *O princípio da temporalidade dos contratos públicos*, pub. na obra *Estudos de Contratação Pública*, Vol. IV, Coimbra Editora, 2013, pág. 25.

⁽¹³¹⁾ Segundo MÁRIO JÚLIO DE ALMEIDA COSTA, “*Designa-se por caducidade a forma extintiva dos contratos que não envolve qualquer manifestação de vontade tendente à produção desse efeito – ou seja, verifica-se ope legis – e sem carácter retroativo*”, cf. Autor citado na obra *Direito das Obrigações*, Almedina, 7.ª edição (1998), pág. 267. De forma mais precisa, LUÍS MANUEL TELES MENEZES LEITÃO assinala que “*A caducidade do contrato consiste na sua extinção em virtude da ocorrência de um facto jurídico stricto sensu (e não de um negócio jurídico ou, sequer, de um ato jurídico). O exemplo mais comum é o decurso do tempo. Assim, se um contrato for estipulado com um prazo de vigência de seis meses, caducará decorrido esse prazo*”, cf. Autor citado na obra *Direito das Obrigações*, Vol. II, 4.ª Edição, Almedina, 2006, pág. 106.

⁽¹³²⁾ Preceito legal aplicável aos CP nos termos previstos no art.º 338.º, n.º 2, do CCP.

⁽¹³³⁾ Mantido no art.º 161.º, n.º 2, al. c), do NCPA.

⁽¹³⁴⁾ As relações contratuais versadas nos CP indicados nos n.ºs 10, 20 e 23 do quadro 3 do p. 3.2.1 foram aprovadas pela CMO (em 21.02.2012) em momento ulterior à aprovação (em 07.02.2012) do “alargamento” da sua vigência ao ano de 2012.

⁽¹³⁵⁾ Saliente-se ainda que, atento o regime de invalidade dos contratos precedidos de atos nulos vertido no art.º 283.º, n.º 1, do CCP, e o regime destes últimos disciplinado, à data, no art.º 134.º, do CPA, conclui-se igualmente pela nulidade do ato do executivo camarário que, em reunião de 06.11.2012, aprovou a introdução de alterações ao CP respeitante à *Vigilância de crianças*, datado de 29.02.2012, e do Aditamento (n.º 1) subsequentemente celebrado (em 14.11.2012), sumariados em 3.2.7. No entanto, esta situação não mereceu tratamento autónomo no texto supra dada a sua interdependência ou conexão jurídica ao “alargamento” da vigência do mencionado CP.



4.1.2.8. Do que antecede, conclui-se que o mencionado ato de aprovação do “alargamento” da vigência dos 23 CP ao ano de 2012 e autorizador da realização da despesa àquele (“alargamento”) subjacente não observou as normas legais indicadas nem os princípios da transparência financeira (art.º 10.º, n.º 3, do RJSEL), legalidade (art.ºs 266.º, n.º 2, da CRP e 3.º, n.º 1, do CPA) e interesse público (art.ºs 266.º, n.º 1, da CRP e 4.º, do CPA) a que se deveria ater.

4.1.3. SUJEIÇÃO A VISTO DO TdC DA APROVAÇÃO DO “ALARGAMENTO” DA VIGÊNCIA DE CP PARA O ANO DE 2012

4.1.3.1. Os 23 CP outorgados em 2011 e em 29.02.2012, detalhados no quadro 3 do p. 3.2.1, não foram submetidos a fiscalização prévia do TdC, cf. se assinalou no p. 3.2.11. Anote-se ainda que, na sequência do “alargamento” da vigência — aprovado pela CMO em 07.02.2012 (cf. p. 3.2.3) — dos CP indicados nos n.ºs 8, 10, 13, 14, 16, 17, 20 e 23 do citado quadro, a autarquia efetuou, no ano de 2012, transferências financeiras para a *Ourémviva, EEM*, nos montantes de € 345.757,00, € 237.420,00, € 360.360,00, € 405.762,00, € 230.736,00, € 221.090,00 e € 389.340,00, cf. registado no RG⁽¹³⁶⁾ da empresa relativo ao exercício de 2012 e evidenciado no quadro 4 (do p. 3.2.8).

4.1.3.2. Dispõe o art.º 46.º, n.º 1, al. e), da LOPTC⁽¹³⁷⁾, que estão sujeitos à fiscalização prévia do TdC, nos termos da al. c) do n.º 1 do seu art.º 5.º, “*Os atos ou contratos que formalizem modificações objetivas a contratos não visados que impliquem um agravamento dos respetivos encargos financeiros ou responsabilidades financeiras em valor superior ao previsto no artigo 48.º*”. O n.º 3 do mesmo preceito legal⁽¹³⁸⁾ esclarece que “*Para efeitos da alínea e) do n.º 1, considera-se que o valor superior ao do previsto no artigo 48.º deve resultar da soma do valor inicial e ao de anteriores modificações objetivas*”. No que tange ao sobredito art.º 48.º (da LOPTC), o seu n.º 1 determina que “*As leis do orçamento fixam, para vigorar em cada ano orçamental, o valor, com exclusão do montante do imposto sobre o valor acrescentado que for devido, abaixo do qual os contratos referidos nas alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 46.º⁽¹³⁹⁾ ficam dispensados de fiscalização prévia*”. A lei do orçamento do Estado para o ano de 2012 (Lei n.º 64-B/2011, de 30.12, LOE2012) estabeleceu, no seu art.º 184.º, que “*De acordo com o disposto no artigo 48.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, alterada pelas Leis (...), para o ano de 2012 ficam isentos de fiscalização prévia pelo Tribunal de Contas os atos e contratos, considerados isolada ou conjuntamente com outros que aparentem estar relacionados entre si, cujo montante não exceda o valor de € 350 000*”.

4.1.3.3. Considerando que (i) o ato de aprovação do “alargamento” da vigência dos aludidos CP consubstanciou uma modificação objetiva ao seu conteúdo (por incidir sobre a extensão do seu prazo/duração), (ii) elevando os encargos financeiros neles inicialmente fixados

⁽¹³⁶⁾ RG incorporado no “Doc. 1” anexo ao Of. da CMO n.º 4849, de 06.06.2013.

⁽¹³⁷⁾ A al. e) do n.º 1 do art.º 46.º reproduzida no texto supra foi inserida na LOPTC pela Lei n.º 61/2011, de 07.12, em vigor a partir de 17.12.2011 (cf. resulta do previsto no seu art.º 3.º).

⁽¹³⁸⁾ Número (3) aditado ao art.º 46.º da LOPTC pela lei mencionada na nota de rodapé anterior.

⁽¹³⁹⁾ No p. 4.1.8.5 consta a reprodução do art.º 46.º, n.º 1, al. b), da LOPTC, para cuja consulta se remete.



Tribunal de Contas

(€ 201.590,00, € 237.424,00, € 101.159,00, € 169.112,00, € 301.788,00, € 173.050,00, € 219.711,00 e € 206.942,00) para os montantes especificados em 4.1.3.1, e que (iii) o resultado da soma de uns e outros excede o valor de € 350.000,00 — como demonstrado no quadro seguinte —, constata-se, nos termos das normas indicadas no ponto precedente, que tal ato (de aprovação) se encontrava sujeito a “visto” do TdC.

Quadro 7 – CP cuja despesa global (2011 e 2012) superou os € 350.000,00

N.º	OBJETO DOS CP	DATA DA OUTORGA	PRAZO	VALOR (s/IVA) [A]	VALOR ⁽¹⁴⁰⁾ INDICADO NO RG de 2012 [B]	TOTAL s/IVA [A + B]
8	CAF (serviços escolares)	22.07.2011	01.01.2011 a 31.12.2011	201.590,00	345.757,00	547.347,00
10	Motoristas e Vigilantes dos Transportes Escolares	29.02.2012	01.01.2011 a 31.12.2011	237.424,00	237.420,00	474.844,00
13	Promoção do Desenvolvimento Rural	27.09.2011	01.04.2011 a 31.12.2011	101.159,00	360.360,00	630.631,00
14	Colaboração na Revisão do PDM e Gabinete Técnico Florestal	22.07.2011	01.04.2011 a 31.12.2011	169.112,00		
16	Manutenção dos Jardins Municipais e Espaços Verdes Escolares	27.09.2011	01.04.2011 a 31.12.2011	301.788,00	405.762,00	707.550,00
17	Exploração e Manutenção de ETARs	22.07.2011	01.04.2011 a 31.12.2011	173.050,00	230.736,00	403.786,00
20	Eventos, Animação e Desporto	29.02.2012	01.01.2011 a 31.12.2011	219.711,00	221.090,00	440.801,00
23	Vigilância de Crianças	29.02.2012	01.01.2011 a 31.12.2011	206.942,00	389.340,00	596.282,00

4.1.3.4. Ante os valores totais inscritos na última coluna do quadro anterior, conclui-se que o Município deveria ter submetido a fiscalização prévia deste Tribunal o ato de aprovação do “alargamento” da vigência dos CP deliberado pelo seu órgão executivo em reunião de 07.02.2012⁽¹⁴¹⁾ (indicado em 3.2.3), em cumprimento do disposto nos art.^{os} 46.º, n.ºs 1, al. e) e 3, e 48.º, n.º 1, da LOPTC e 184.º da LEO2012.

4.1.4. INSCRIÇÃO NOS RG DE 2011 E 2012, DAS TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS ESTIPULADAS NOS CP PARA ESSES ANOS

4.1.4.1. Como descrito em 3.2, em 2011 e em 29.02.2012, o Município de Ourém e a *Ourémviva, EEM*, celebraram os 23 CP indicados no quadro 3 do p. 3.2.1 “nos termos do artigo 23.º e números 2, 3, e 4 do artigo 20.º da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro de 2006”, cf. consta no seu texto, retroagindo os seus efeitos ao ano de 2011. E, como também se deu conta (em 3.2.3), a vigência destes foi “alargada” ao ano de 2012 na sequência do deliberado pela CMO em reunião de 07.02.2012.

4.1.4.2. A redação dos preceitos legais invocados era a seguinte:

Artigo 23.º

Contratos-programa

- 1- As empresas encarregadas da promoção do desenvolvimento económico local ou regional devem celebrar contratos-programa onde se defina pormenorizadamente o seu objeto e missão, bem como as funções de desenvolvimento económico local e regional a desempenhar.

⁽¹⁴⁰⁾ Na contabilização do rédito (rendimentos gerados no decurso das atividades de uma entidade) de (entre outros) prestações de serviços, o n.º 8 da NCRF n.º 20 prescreve que “O rédito inclui somente os influxos brutos de benefícios económicos recebidos e a receber pela entidade de sua própria conta. As quantias cobradas por conta de terceiros tais como impostos sobre vendas, impostos sobre bens e serviços e impostos sobre o valor acrescentado não são benefícios económicos que fluam para a entidade e não resultem em aumentos de capital próprio. Por isso, são excluídos do rédito”.

⁽¹⁴¹⁾ Cf. teor da ata da reunião da CMO de 07.02.2012, junta (“Doc. 3”) ao Of. da edilidade n.º 7915, de 19.11.2014.



- 2 - Aos contratos-programa aplica-se o disposto nos n.ºs 2, 3 e 4 do artigo 20.º e deles consta obrigatoriamente o montante das participações públicas que as empresas têm o direito de receber como contrapartida das obrigações assumidas.

Artigo 20.º

Contratos de gestão

- 1 - A prestação de serviços de interesse geral pelas empresas do setor empresarial local depende da celebração de contratos de gestão com as entidades participantes.
- 2 - Os contratos referidos no número anterior definem pormenorizadamente o fundamento da necessidade do estabelecimento da relação contratual, a finalidade da mesma relação, bem como a eficácia e a eficiência que se pretende atingir com a mesma, concretizados num conjunto de indicadores ou referenciais que permitam medir a realização dos objetivos setoriais.
- 3 - O desenvolvimento de políticas de preços das quais decorram receitas operacionais anuais inferiores aos custos anuais é objetivamente justificado e depende da adoção de sistemas de contabilidade analítica onde se identifique a diferença entre o desenvolvimento da atividade a preços de mercado e o preço subsidiado na ótica do interesse geral.
- 4 - O desenvolvimento de políticas de preços nos termos do número anterior depende de negociação prévia com os acionistas de direito público dos termos que regulam as transferências financeiras necessárias ao financiamento anual da atividade de interesse geral, que constam do contrato de gestão.

4.1.4.3. Da remissão, no texto daqueles CP, para os n.ºs 3 e 4 do art.º 20.º transcrito, extrai-se que as verbas neles previstas destinavam-se a compensar a *Ourémviva, EEM*, de eventuais prejuízos (nos resultados dos exercícios de 2011 e 2012) decorrentes da insuficiência de receitas obtidas com o desenvolvimento das diversas atividades/serviços assumidos e ou pela disponibilização destes últimos a preços abaixo do seu custo⁽¹⁴²⁾. Por conseguinte, tais verbas revestem a natureza de subsídios, efetivados pelo Município através de transferências financeiras de carácter corrente (para a empresa), a inscrever no seu orçamento (da despesa) com o código de classificação económica “05.00.00”⁽¹⁴³⁾⁽¹⁴⁴⁾. Do lado da empresa, e de acordo

⁽¹⁴²⁾ O que constituía uma derrogação do critério geral de fixação dos preços de bens e serviços fornecidos por serviços municipais, indicado no art.º 16.º, n.º 1, da LFL (retomado no art.º 21.º, n.º 1, do RFAL).

⁽¹⁴³⁾ Código constante do anexo III ao DL n.º 26/2002, de 14.02, retificado pela Declaração de Retificação n.º 8-F/2002, de 28.02 (pub. no DR, 1.ª S., n.º 50, de 28.02.2002) e alterado pelos DL's n.ºs 69-A/2009, de 24.03 e 29-A/2011, de 01.03. Anote-se que o DL n.º 26/2002 procedeu à revogação tácita da classificação económica das receitas e das despesas públicas estabelecida no p. 10.2 do POCAL, cf. se conclui da aplicação dos classificadores económicos indicados nos anexos I e II daquele DL à administração local, determinada no seu art.º 2.º, n.º 1.

⁽¹⁴⁴⁾ Na nota explicativa da classificação económica da despesa com o código “05.00.00”, relativa a “Subsídios”, pode ler-se que “Os subsídios em epígrafe, tendo, embora, a natureza de transferências correntes, revestem-se, contudo, de características especiais (...). Assim, para efeitos do presente classificador, consideram-se «Subsídios» os fluxos financeiros não reembolsáveis do Estado para as empresas públicas (equiparadas ou participadas) e empresas privadas, destinadas ao seu equilíbrio financeiro e à garantia, relativamente ao produto da sua atividade, de níveis de preços inferiores aos respetivos custos de produção. Cabem, aqui, como exemplos, de entre outros, os apoios financeiros à exploração de empresas de transporte, tarifárias (...)”.



Tribunal de Contas

com o Código de Contas⁽¹⁴⁵⁾ aprovado em anexo à Port. n.º 1011/2009, de 09.09⁽¹⁴⁶⁾ (alterada pela Port. n.º 312/2012, de 10.10), tais verbas deverão ser registadas, como rendimentos, na conta “75 – Subsídios à exploração”, “751 – Subsídios do Estado e outros entes públicos”⁽¹⁴⁷⁾. Segundo as “Notas de enquadramento” incluídas no mesmo Código, “Esta conta inclui os subsídios relacionados com o rendimento, conforme estabelecido na NCRF 22 — Contabilização dos Subsídios do Governo e Divulgação de Apoios do Governo”. No parágrafo 4 da aludida NCRF 22⁽¹⁴⁸⁾ — divulgada com as demais normas contabilísticas no Aviso n.º 15655/2009, pub. no DR, 2.ª S., n.º 173, de 07.09.2009 — esclarece-se, nomeadamente, que (i) o termo “Governo” engloba o “Governo, agências do Governo e organismos semelhantes sejam eles **locais**, nacionais ou internacionais”, e que (ii) “Subsídios não reembolsáveis: são apoios do governo em que existe um acordo individualizado da sua concessão a favor da entidade, se tenham cumprido as condições estabelecidas para a sua concessão e não existam dúvidas de que os subsídios serão recebidos”. Por último, refira-se que, nos termos do parágrafo 24 da citada NCRF 22, “Os subsídios que são concedidos para assegurar uma rentabilidade mínima ou compensar déficits de exploração de um dado exercício imputam-se como rendimentos desse exercício, salvo se se destinarem a financiar déficits de exploração de exercícios futuros, caso em que se imputam aos referidos exercícios. **Estes subsídios devem ser apresentados separadamente como tal na demonstração dos resultados**”⁽¹⁴⁹⁾.

4.1.4.4. Ora, como evidenciado no quadro 4 do p. 3.2.8, só o financiamento previsto no CP relativo ao CAF (Serviços escolares) foi reconhecido, nos RG da Ourémviva, EEM, dos exercícios de 2011 e 2012, como um rendimento procedente de um “subsídio”, tendo os demais sido registados como rendimentos oriundos de “prestações de serviços”, em dissonância com as normas contabilísticas antes indicadas e com a jurisprudência da 1.ª Secção do TdC sobre a matéria, cf. se conclui, em especial, dos Acs. do Plenário n.ºs 20/2014, de 28.10 (RO n.º 17/2014) e 19/2015, de 17.12 (RO n.º 6/2015).

4.1.4.5. Convidada⁽¹⁵⁰⁾ a clarificar as razões subjacentes à inscrição de tais financiamentos como “prestações de serviços” no RG da empresa relativo ao exercício de 2012, a edilidade objetou que “Os montantes reconhecidos como prestações de serviços ao Município de Ourém no relatório de gestão e contas de 2012, no seguimento dos critérios utilizados em anos anteriores, tiveram por base o entendimento de estes se referirem a contratos-programa relativos a serviços prestados ao Município, configurando, assim, de acordo com o normativo

⁽¹⁴⁵⁾ O Código de Contas constitui um instrumento do SNC, cf. p. 1.3 deste Sistema — aprovado em anexo ao DL n.º 158/2009, de 13.07 —, tendo sido pub. em execução do vertido no seu p. 1.4. Refira-se que o SNC era aplicável, à data, à Ourémviva, EEM, por força do disposto no art.º 41.º do RJSEL, conjugado com o teor dos art.ºs 3.º e 13.º do mencionado DL n.º 158/2009.

⁽¹⁴⁶⁾ Refira-se que o Código de Contas anexo à citada Port. n.º 1011/2009 já não é aplicável aos exercícios iniciados em 01.01.2016 ou em data posterior dada a aprovação de um novo Código, anexo à Port. n.º 218/2015, de 23.07, que procedeu igualmente à revogação da sobredita Port. n.º 1011/2009.

⁽¹⁴⁷⁾ Em sentido concordante com o exposto no texto, vide Acs. da 1.ª Secção do TdC (1.ª instância) n.ºs 22/2013, de 06.09 (proferido no proc. de visto n.º 311/2013) e 24/2013, de 30.09 (decretado no proc. de visto n.º 516/2013).

⁽¹⁴⁸⁾ As NCRF configuram igualmente um instrumento do SNC, cf. p. 1.3 deste Sistema — aprovado pelo DL n.º 158/2009, de 13.07 —, a atender na preparação das demonstrações financeiras (balanço, demonstração de resultados por natureza e outras, indicadas no art.º 11.º, n.º 1, do DL n.º 158/2009) pelas entidades àquelas sujeitas.

⁽¹⁴⁹⁾ As NCRF aplicáveis a exercícios iniciados ou posteriores a 01.01.2016 constam do Aviso n.º 8256/2015, pub. no DR, 2.ª S., n.º 146, de 29.07. Refira-se que a NCRF 22 citada no texto supra não sofreu alterações de relevo.

⁽¹⁵⁰⁾ Cf. teor do p. 15 do Of. da DGTC n.º 13467, de 17.09.2014.



contabilístico aplicável à Ourémviva, EM, SA (SNC), prestação de serviços. Tal como referido na resposta ao ponto 7, de acordo com a Lei n.º 53-F/2006, todos os contratos celebrados entre o Município e a Ourémviva, EM, SA, tinham a designação de contratos-programa, independentemente da sua natureza contabilística (prestação de serviços ou subsídios)⁽¹⁵¹⁾. Na citada “resposta ao ponto 7”, a edilidade acrescenta, com interesse para questão, que “Contudo, com a entrada em vigor da Lei n.º 50/2012 e correspondente alteração aos critérios de enquadramento dos contratos-programa e dos contratos de prestação de serviços, na data em que se elaboraram os novos contratos para 2013, procedeu-se a uma análise detalhada do âmbito de cada área de atividade, adaptando cada situação à nova lei no momento da sua contratação (...)”⁽¹⁵²⁾.

4.1.4.6. Dos esclarecimentos transcritos retira-se que os financiamentos sub iudice foram registados como “prestações de serviços” nos RG da empresa em conformidade com o “normativo contabilístico aplicável” — o SNC — não obstante o RJSEL, no entendimento da autarquia, impor que todas as relações contratuais instituídas entre empresas municipais e os municípios participantes no respetivo capital revestissem a forma de CP.

4.1.4.7. O alegado não é juridicamente correto nem coerente atento o seguinte:

- i) Não é juridicamente exato que o RJSEL estabelecesse uma única forma (o CP) de relacionamento contratual entre as empresas municipais e os municípios participantes no seu capital (como ilustrado na previsão, no seu art.º 20.º, do contrato de gestão), nem que o SNC prescrevesse a escrituração dos rendimentos provenientes dos CP celebrados como “prestações de serviços”, cf. evidenciado no p. 4.1.4.3;
- ii) O RJSEL não regulava todas as relações contratuais passíveis de serem estabelecidas entre empresas municipais e os municípios participantes no seu capital social como resulta, desde logo, do facto de ambos (empresas e municípios) poderem configurar “entidades adjudicantes” para efeitos de aplicação do CCP, cf. se extrai do teor dos seus art.ºs 2.º, n.ºs 1, al. c) e 2, al. a), 6.º, n.º 2 e 16.º, entre outros;
- iii) O reconhecimento, por parte do Município, da aplicabilidade do SNC à contabilidade das entidades empresariais locais⁽¹⁵³⁾ (como era, à data, a *Ourémviva, EEM*) não é coerente com a invocação da publicação de um regime jurídico (o RJSEL) alheio ao mencionado ordenamento contabilístico para justificar a alteração no registo dos financiamentos atrás assinalados.

4.1.4.8. Atento o exposto, conclui-se pela deficiente escrituração dos financiamentos previstos nos CP vigentes em 2011 e 2012 — com exclusão da atinente ao CP relativo ao CAF (*Serviços escolares*) — nas contas da empresa referentes aos exercícios de 2011 e 2012, cuja exatidão/correção deveria ter sido assegurada, em especial, pelo fiscal único⁽¹⁵⁴⁾ da *Ourémviva*,

⁽¹⁵¹⁾ Cf. teor do p. 15 do Of. da CMO n.º 7915, de 19.11.2014.

⁽¹⁵²⁾ Reprodução parcial do teor do p. 7 constante no Of. da CMO n.º 7915, de 19.11.2014.

⁽¹⁵³⁾ Cf. art.º 41.º do RJSEL, conjugado com o estatuído nos art.ºs 3.º e 13.º do DL n.º 159/2009, de 13.07.

⁽¹⁵⁴⁾ Em 2011 e 2012, a função de Fiscal Único foi exercida pela sociedade de revisores oficiais de contas *LCA – Leal, Carreira & Associados SROC*, como evidenciado pelo teor dos pareceres juntos aos RG e demonstrações financeiras da *Ourémviva, EEM*, dos exercícios de 2011 e 2012. Tais pareceres foram emitidos em 22.03.2012 (RG de 2011) e 08.03.2013 (RG de 2012) ao abrigo das competências previstas, respetivamente, no art.º 28.º, al. g), do RJSEL e art.º 25.º, n.º 6, al. j), do RJSEL, conjugado com o art.º 13.º, al. g), dos Est. da *Ourémviva, EEM*.



Tribunal de Contas

EEM, ao qual competia “verificar a regularidade dos livros, registos contabilísticos e documentos que lhes servem de suporte” [art.º 13.º, al. b), dos Est.⁽¹⁵⁵⁾] e “Emitir parecer (...) sobre o Relatório do Conselho de Administração e contas do exercício” [art.º 13.º, al. g), dos Est.], sem prejuízo da responsabilidade do CA da empresa, estatutariamente incumbido de elaborar e preparar as respetivas contas anuais de forma a espelharem, em moldes verdadeiros e apropriados, a posição financeira daquela [art.º 8.º, n.º 2, al. a), dos Est.].

4.1.5. CPS (DE 05.02.2013) E O OBJETO SOCIAL DA OURÉMVIVA, S.A.

Nos p. 3.3.3 a 3.3.7 do relatório descreveram-se os serviços compreendidos em cinco CPS celebrados (em 05.02.2013) entre o Município e a *Ourémviva*. Todavia, esta empresa — cujo objeto social foi já explicitado no p. 2.2.4.5 — não se encontra legal e ou contratualmente habilitada a prestar tais serviços pelos motivos discriminados nos pontos subsequentes.

4.1.5.1. Comunicação e Imagem

4.1.5.1.1. A natureza dos serviços a prestar — que se inscrevem nas áreas da publicidade, relações públicas e comunicação (vide p. 3.3.3) — não se enquadra nas atividades indicadas nos art.ºs 45.º e 48.º, n.º 1, do RJAEL nem no objeto social da *Ourémviva*, SA (vide p. 2.2.4.5), o que a impedia de se obrigar (contratualmente) a assegurar a sua realização.

4.1.5.1.2. Convidada⁽¹⁵⁶⁾ a esclarecer a matéria, o Município informou⁽¹⁵⁷⁾ que tais serviços se enquadram “no objeto da *OurémViva, E.M., S.A., na medida em que promove o desenvolvimento local e regional, garantindo uma maior proximidade com o cidadão, assegurando em tempo útil a satisfação das suas necessidades, proporcionando aos Municípios melhor qualidade de vida e bem estar*”. Do declarado, conclui-se que o Município reconduz os serviços controvertidos à “*promoção do desenvolvimento local e regional*” genericamente enunciada no art.º 4.º, n.º 1, dos Est. da *Ourémviva*, SA. Todavia, nos termos do n.º 2, al. e), do mesmo artigo, a “*promoção do desenvolvimento local e regional*” apenas consente a execução de atividades de “*promoção, manutenção e conservação de infraestruturas urbanísticas e gestão urbana*” [igualmente indicadas no art.º 48.º, n.º 1, al. a), do RJAEL⁽¹⁵⁸⁾], o que não é o caso das estipuladas no CPS em questão.

4.1.5.2. Conservação, vigilância e limpeza do parque linear e mercado municipal e Limpeza, pequenas reparações, vigilância de edifícios e sanitários públicos

4.1.5.2.1. Os serviços previstos nestes CPS (resumidos nos p. 3.3.4 e 3.3.5) integram-se nas atividades enunciadas no art.º 4.º, n.º 2, al. e), dos Est. da *Ourémviva*, SA [que repete o estatuído no art.º 48.º, n.º 1, al. a), do RJAEL], exceto os concernentes a ações de vigilância, que extravasam tais atividades, bem como as estabelecidas nas restantes alíneas do n.º 2 do

⁽¹⁵⁵⁾ Alusão aos Est. da *Ourémviva* – Gestão de Eventos, Serviços e Equipamentos, EEM, integrados na escritura de alteração da empresa lavrada em 31.12.2010, disponíveis no Portal da Justiça.

⁽¹⁵⁶⁾ Cf. teor do p. 2, al. ii), do Of. da DGTC n.º 13467, de 17.09.2014.

⁽¹⁵⁷⁾ No p. 2, al. ii), do Of. da CMO n.º 7915, de 19.11.2014.

⁽¹⁵⁸⁾ Em comentário ao art.º 48.º do RJAEL, PEDRO GONÇALVES observa que “A *promoção do desenvolvimento local e regional constitui apenas uma primeira indicação, de carácter genérico (cláusula geral), sobre o objeto social das empresas locais. A Lei exige, depois, uma indicação mais precisa e enuncia um catálogo **fechado** de atividades que concretizam a promoção do desenvolvimento local e regional*”, cf. autor citado na obra *Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local*, Almedina, 2012, pág. 250.



referido art.º 4.º. Interessa ter presente que, apesar dos municípios disporem de atribuições de polícia municipal⁽¹⁵⁹⁾ — na qual se inserem tais atos ou operações materiais de vigilância, cf. resulta, em especial, do positivado no art.º 3.º, n.º 2, als. a), b) e d), da Lei quadro que define o regime e forma de criação das polícias municipais, a Lei n.º 19/2004, de 20.05⁽¹⁶⁰⁾ —, o RJAE não prevê que aqueles possam ser prosseguidos por empresas locais, como se conclui do rol de atividades taxativamente fixadas nas várias alíneas do art.º 45.º e nas do n.º 1 do art.º 48.º daquele regime (vide, ainda, o seu art.º 20.º, n.º 1). Consequentemente, conclui-se que a vinculação da *Ourémviva, SA*, ao cumprimento das obrigações de vigilância acordadas nos CPS indicados viola o art.º 4.º dos seus Est. e os citados art.ºs 45.º e 48.º, n.º 1, do RJAE.

4.1.5.2.2. Confrontada⁽¹⁶¹⁾ com a possibilidade legal da *Ourémviva, SA*, prestar os serviços de vigilância compreendidos nos CPS em análise, a edilidade declarou⁽¹⁶²⁾, em síntese, que aqueles incidem sobre equipamentos coletivos de utilização pública, são realizados pelos recursos humanos que asseguram a sua limpeza e ou conservação (“*de forma a evitar a sua vandalização e utilização errónea*”) e enquadram-se nas atividades previstas no art.º 4.º, n.º 2, al. a), dos Est. da empresa, na medida em que prevê a “*Promoção e gestão de equipamentos coletivos (...)*”. Os espaços e imóveis objeto dos serviços de vigilância configuram, efetivamente, equipamentos coletivos, como sustentado pela autarquia. Porém, nos termos do art.º 4.º, n.º 2, al. a), dos Est. da *Ourémviva, SA*, exige-se ainda que os equipamentos e serviços em causa respeitem às áreas nela indicadas (educação, ação social, cultura, saúde e desporto), o que não sucede com certos equipamentos previstos nos CPS (exs., o mercado municipal e o edifício sede do Município) e com os serviços de vigilância, manifestamente atinentes à área da segurança (de pessoas e bens).

4.1.5.3. Colaboração na revisão do PDM e Gabinete Técnico Florestal

4.1.5.3.1. Como se deu conta no p. 3.3.6, o CPS supra identificado abrange, entre outras prestações, a gestão do GTF e a execução (e implementação) do PMDFCI. No entanto, as mencionadas prestações não se integram no objeto social da *Ourémviva* (enunciado no p. 2.2.4.5), como de seguida se demonstra.

4.1.5.3.2. Primeiramente, cumpre sinalizar que, nos termos dos art.ºs 8.º, 9.º e 10.º, do DL n.º 124/2006, de 28.06 (alterado pelos DL’s n.ºs 15/2009, de 14.01, 17/2009, de 14.01, 114/2011, de 30.11 e 83/2014, de 23.05) — que estrutura o Sistema de Defesa da Floresta contra Incêndios — são instrumentos deste sistema o plano nacional de defesa da floresta contra

⁽¹⁵⁹⁾ Vide, à data da outorga dos CPS, os art.ºs 13.º, n.º 1, al. p), e 30.º do DL n.º 159/99, de 14.09, entretanto revogado pelo RJAL que, no seu art.º 23.º, n.º 2, al. o), contempla atribuições similares. Refira-se, abreviadamente, que os serviços de vigilância reconduzem-se a medidas de polícia, sendo assegurados pelas forças e serviços de segurança indicados na Lei de Segurança Interna (Lei n.º 53/2008, de 29.08) cujas leis orgânicas o prevejam. Tais serviços podem ainda ser exercidos por empresas de segurança privada, cf. se extrai do teor do art.º 2.º, n.º 1, al. a), do DL n.º 35/2004, de 21.02 (alterado e republicado em anexo ao DL n.º 114/2011, de 30.11) que, à data dos CPS, regulava o exercício da atividade de segurança privada (regime ora vertido na Lei n.º 34/2013, de 16.05).

⁽¹⁶⁰⁾ O art.º 3.º, n.º 2, da Lei n.º 19/2004, de 20.05, dispõe que as “*polícias municipais exercem, ainda, funções nos seguintes domínios: a) Vigilância de espaços públicos ou abertos ao público, designadamente de áreas circundantes de escolas, em coordenação com as forças de segurança; b) Vigilância nos transportes urbanos locais, em coordenação com as forças de segurança; c) (...); d) Guarda de edifícios e equipamentos públicos municipais, ou outros temporariamente à sua responsabilidade*”.

⁽¹⁶¹⁾ Cf. teor do p. 2, al. i), do Of. da DGTC n.º 13467, de 17.09.2014.

⁽¹⁶²⁾ Cf. teor do p. 2, al. i), do Of. da CMO n.º 7915, de 19.11.2014.



Tribunal de Contas

incêndios (PNDFCI), os planos distritais de defesa da floresta contra incêndios (PNDFCI) e os planos municipais de defesa da floresta contra incêndios (PMDFCI). Os planos citados em último, “*de âmbito municipal ou intermunicipal, contêm as ações necessárias à defesa da floresta contra incêndios e, para além das ações de prevenção, incluem a previsão e a programação integrada das intervenções das diferentes entidades envolvidas perante a eventual ocorrência de incêndios*” (art.º 10.º, n.º 1, do DL n.º 124/2006, de 28.06, alterado pelos DL’s atrás indicados). Depois, que a sua elaboração compete às comissões municipais de defesa da floresta [art.ºs 3.º-B, n.º 2, al. b), e 10.º, n.º 2, do mencionado DL n.º 124/2006], as quais podem ser apoiadas por um gabinete técnico florestal (art.º 3.º-D, n.º 4, do mesmo DL n.º 124/2006), possibilidade igualmente prevista no art.º 20.º, n.º 1, da Lei n.º 65/2007, de 12.11⁽¹⁶³⁾ (alterada pelo DL n.º 114/2011, de 30.11), que define o enquadramento institucional e operacional da proteção civil no âmbito municipal, estabelece a organização dos serviços municipais de proteção civil e determina as competências do comandante operacional municipal. Por último, verifica-se que o *Regulamento Municipal de Proteção Civil do Concelho de Ourém*⁽¹⁶⁴⁾, no seu art.º 23.º, alude ao Gabinete Técnico Florestal (GTF) — integrado no Serviço Municipal de Proteção Civil (SMPC)⁽¹⁶⁵⁾ —, determinando o seguinte:

“Artigo 23.º

(Gabinete Técnico Florestal)

Compete ao Gabinete Técnico Florestal:

- a) Planeamento
 - a.1) Elaboração e atualização do Plano Municipal de Defesa da Floresta Contra Incêndios e Plano Operacional Municipal;
 - a.2) Participação nos processos de planeamento e de ordenamento dos espaços rurais e florestais.
 - b) Operacional
 - b.1) Acompanhamento dos programas de ação previstas no Plano Desenvolvimento Florestal;
 - b.2) Centralização da informação relativa a incêndios florestais;
 - b.3) Promoção do cumprimento do estabelecido no Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de Junho;
 - b.4) Acompanhamento e divulgação do índice diário de risco de incêndio florestal;
 - b.5) Relacionamento com as entidades públicas e privadas no âmbito da defesa da floresta contra incêndios (DFCI);
- (...) ”.

4.1.5.3.3. Do exposto retira-se que (i) o PMDFCI consubstancia um plano de ordenamento do território florestal (ii) cuja elaboração (e posteriores alterações/revisões) se insere no âmbito da gestão ou desenvolvimento de áreas florestais e ou rurais que, (iii) no caso vertente, foi cometida ao GTF do SMPC de Ourém, cf. evidenciado pelo teor do art.º 23.º transcrito. Todavia, o objeto social da *Ourémviva, SA*, definido no art.º 4.º dos seus Est., não inclui serviços de interesse geral nem atividades de promoção do desenvolvimento local e regional

⁽¹⁶³⁾ Dispõe o art.º 20.º, n.º 1, da referida Lei n.º 65/2007, de 12.11 que “*Em cada município existe uma comissão municipal de defesa da floresta contra incêndios, que pode ser apoiada pelo gabinete técnico florestal, sendo a sua criação, composição e competências reguladas pelo disposto em diploma próprio*”.

⁽¹⁶⁴⁾ Regulamento aprovado pela CMO nas reuniões de 05.05.2008 e 14.07.2008, e pela AMO na reunião de 27.06.2008, cf. se afirma na parte introdutória do aludido *Regulamento*, publicitado no Edital n.º 136/2008, disponível para consulta na Internet na página do Município.

⁽¹⁶⁵⁾ Cf. teor do art.º 20.º do dito *Regulamento Municipal de Proteção Civil do Concelho de Ourém*.



passíveis de assimilar os serviços de revisão (e implementação) do PMDFCI, bem como a gestão do próprio GTF, pelo que a sua assunção pela empresa — prevista na cl. 5.^a do CPS em questão — desrespeita a norma estatutária indicada.

4.1.5.3.4. Convidada⁽¹⁶⁶⁾ a elucidar a admissibilidade jurídica da *Ourémviva, SA*, prestar os serviços em apreciação face ao objeto social estipulado nos seus Est., a edilidade sustentou⁽¹⁶⁷⁾ (no essencial) o seu enquadramento nas atividades envolvidas na “*promoção, manutenção e conservação de infraestruturas urbanísticas e gestão urbana*”, plasmadas no art.º 4.º, n.º 2, al. e), dos ditos Est. Porém, o alegado não é atendível considerando que, do conceito de “obras de urbanização” constante no art.º 2.º, al. h), do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE), aprovado pelo DL n.º 555/99, de 16.12 (alterado e republicado pelo DL n.º 173/2014, de 09.09⁽¹⁶⁸⁾), se depreende que as “*infraestruturas urbanísticas*” mencionadas no art.º 4.º, n.º 2, al. e), dos Est. da *Ourémviva, SA*, respeitam a espaços urbanos ou a edificações e que, na esfera da “*gestão*” aludida na mesma al. e), os serviços e obras a realizar no seu âmbito se circunscrevem a áreas ou regiões urbanas — o que exclui, naturalmente, a execução de atividades incidentes sobre áreas ou espaços florestais e rurais, como sucede com as prosseguidas pelo GTF do SMPC de Ourém.

4.1.5.4. Promoção do desenvolvimento rural

4.1.5.4.1. Como decorre do resumido no p. 3.3.7, estão em causa tarefas cuja realização visa, em última instância, promover o desenvolvimento económico de certo segmento da população local (os agricultores) contribuindo, reflexamente, para reduzir assimetrias económico-sociais entre as componentes urbana e rural do Município.

4.1.5.4.2. A caracterização efetuada no ponto precedente é sufragada pela autarquia ao considerar⁽¹⁶⁹⁾ que, no domínio do objeto social da *Ourémviva, SA*, a realização de tais tarefas tem por fim (entre outros) “*desenvolver e melhorar as condições da população através da criação de sustentabilidade económica, social e ambiental, garantindo melhor qualidade de vida no meio rural, promovendo a fixação da população nestes espaços*”.

4.1.5.4.3. Contudo, nos termos do art.º 4.º, n.º 2, al. e), dos Est. da *Ourémviva*, esta só pode promover o desenvolvimento local e regional mediante a prossecução de atividades conexas com a “*promoção, manutenção e conservação de infraestruturas urbanísticas e gestão urbana*” que, como é manifesto, não abrangem as tarefas/serviços contratualizados no CPS citado no p. 3.3.7. Refira-se, aliás, que o RJAE reservou a promoção do desenvolvimento rural (e urbano) a empresas locais de natureza intermunicipal ou metropolitana, cf. resulta do preceituado no seu art.º 20.º, n.º 5, o que não é o caso da *Ourémviva*.

⁽¹⁶⁶⁾ Cf. teor do p. 2, al. iii), do Of. da DGTC n.º 13467, de 17.09.2014.

⁽¹⁶⁷⁾ Como se colhe do exposto no p. 2, al. iii), do Of. da CMO n.º 7515, de 19.11.2014.

⁽¹⁶⁸⁾ Nos termos do art.º art.º 2.º, al. h), do RJUE, as “obras de urbanização” são “*as obras de criação e remodelação de infraestruturas destinadas a servir diretamente os espaços urbanos ou as edificações, designadamente arruamentos viários e pedonais, redes de esgotos e de abastecimento de água, eletricidade, gás e telecomunicações, e ainda espaços verdes e outros espaços de utilização coletiva*”.

⁽¹⁶⁹⁾ No p. 2, al. iv) do Of. da CMO n.º 7915, de 19.11.2014, em resposta ao solicitado no mesmo ponto e alínea do Of. da DGTC n.º 13467, de 17.09.2014.



Tribunal de Contas

4.1.5.5. CONCLUSÕES

4.1.5.5.1. Conforme decorre do explanado nos p. 3.3.1 e 3.3.3 a 3.3.7, o Município celebrou (em 05.02.2013) os CPS neles identificados com a *Ourémviva, Gestão de Eventos, Serviços e Equipamentos, EEM*, cujos Est., de 31.12.2010, consagravam um extenso objeto social (cf. p. 2.2.4.3), passível de integrar os serviços comentados nos anteriores p. 4.1.5.1 a 4.1.5.4.

4.1.5.5.2. No entanto, na vigência de tais CPS ocorreu a adequação⁽¹⁷⁰⁾ daqueles Est. ao regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31.08 (RJAEL), imposta pelo seu art.º 70.º, n.º 1, e a consequente transformação daquela entidade empresarial municipal em sociedade anónima (com a firma *Ourémviva – Gestão de Eventos, Serviços e Equipamentos, EM, SA*). Apesar de, no início, a *Ourémviva, EEM*, figurar como cocontratante nos sobreditos CPS, tal não legitima a continuação da execução dos correspondentes serviços por uma entidade — a *Ourémviva, SA* — cujo objeto social já não a autoriza a prestá-los. Como assinala PEDRO GONÇALVES em comentário ao citado art.º 70.º, n.º 1, “*Embora a Lei se refira apenas aos estatutos, em muitos outros casos, também outros atos (v.g., contratos-programa, acordos parassociais) terão de ser alterados*”, cf. autor citado in *Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local*, Almedina, 2012, pág. 310.

4.1.5.5.3. Por conseguinte, conclui-se pela invalidade (total ou parcial, consoante os casos) superveniente dos CPS referenciados nos p. 4.1.5.1 a 4.1.5.4 (nos termos do art.º 284.º, n.º 1, do CCP⁽¹⁷¹⁾) por violação de lei (art.ºs 20.º, n.º 1, 45.º e 48.º do RJAEL), na medida em que os serviços neles previstos, além de alheios ao objeto estatutário da *Ourémviva, SA*, excedem o quadro de atividades fixado no RJAEL às empresas locais de gestão de serviços de interesse geral e de promoção do desenvolvimento local e regional⁽¹⁷²⁾.

4.1.5.5.4. Por fim, saliente-se que os órgãos deliberativo e executivo do Município não podiam ignorar as limitações decorrentes do objeto social daquela empresa considerando não só o facto de terem intervindo na adequação dos seus Est. (atrás mencionada) como deterem, nos termos da lei, poderes de fiscalização⁽¹⁷³⁾, acompanhamento e de controlo⁽¹⁷⁴⁾ sobre a mesma.

⁽¹⁷⁰⁾ A adequação dos Est. da *Ourémviva, EEM* ao RJAEL e a sua consequente transformação em sociedade anónima principiou em 02.12.2012 e findou em 18.07.2013, cf. relatado nos p. 2.2.4.4. e 2.2.4.5.

⁽¹⁷¹⁾ Norma aplicável dada a natureza administrativa dos CPS, cf. art.ºs 1.º, n.ºs 5 e 6, al. a), e 450.º e segs., do CCP.

⁽¹⁷²⁾ Em sentido análogo se pronunciou a 1.ª Secção do TdC numa situação paralela às versadas no texto supra no âmbito do regime jurídico que precedeu o RJAEL (o RJSEL), considerando que a empresa municipal “*assumiu direitos e obrigações que estão fora da sua capacidade jurídica. Por essa via, foram ultrapassados ou desviados os fins que determinaram o reconhecimento da sua personalidade jurídica e foram praticados atos com falta de capacidade de gozo. A incapacidade de gozo, que é insuprível, determina a nulidade, tanto em termos de direito civil (artigos 160.º e 294.º do Código Civil) como em termos de direito administrativo (artigo 133.º, n.º 1, e n.º 2, alínea b), do Código do Procedimento Administrativo*”, cf. declara no seu Ac. n.º 16/2010, de 27.04, proferido em 1.ª instância no proc. de visto n.º 280/2010.

⁽¹⁷³⁾ De acordo com o disposto no art.º 53.º, n.ºs 1, als. c) e d), e n.º 5, da LAL, compete à assembleia municipal acompanhar e fiscalizar a atividade das empresas municipais e os resultados da atividade da câmara municipal nas empresas em que o município detenha participação no respetivo capital social.

⁽¹⁷⁴⁾ Acompanhamento e controlo a exercer pela CMO ao abrigo dos deveres de informação consagrados no art.º 42.º, n.º 1, do RJAEL [realçando-se os relatórios de execução orçamental previstos na sua al. e)], igualmente previstos no art.º 16.º dos Est. da *Ourémviva, SA*.



4.1.6. CPS (DE 05.02.2013) E A INEXISTÊNCIA (TEMPORÁRIA) DO OBJETO DOS RESPETIVOS SERVIÇOS

4.1.6.1. Nos p. 3.3.8 e 3.3.9 mencionou-se que os contratos relativos aos *Transportes escolares* e *Vigilância de crianças* contemplam serviços de transporte e vigilância de crianças e alunos que frequentem estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino não superior, a prestar entre 01.01.2013 e 31.12.2013.

4.1.6.2. Nos termos do art.º 2.º, n.º 1, do Desp. Normativo n.º 24/2000, de 19.04⁽¹⁷⁵⁾, com as alterações inseridas pelo Desp. Normativo n.º 36/2002, de 17.05⁽¹⁷⁶⁾, os períodos de desenvolvimento de atividades educativas e letivas e a sua interrupção — ou seja, o calendário escolar anual — são definidos por despacho ministerial.

4.1.6.3. O calendário escolar do ano letivo 2012/2013 foi fixado pelo Desp. n.º 8771-A/2012, de 29.06⁽¹⁷⁷⁾, e o do ano letivo 2013/2014 pelo Desp. n.º 8248/2013, de 07.06⁽¹⁷⁸⁾. Dos referidos despachos extrai-se o calendário escolar de 2013 que a seguir se resume:

- O 2.º período (do ano letivo 2012/2013) das atividades educativas pré-escolares e ensinos básico e secundário decorreria entre 03.01.2013 e 15.03.2013, com interrupções de 11.02.2013 a 13.02.2013 (Carnaval) e de 18.03.2013 a 01.04.2013 (Páscoa);
- O 3.º período (do ano letivo 2012/2013) das atividades educativas pré-escolares teria lugar entre 02.04.2013 e 05.07.2013 e o concernente aos ensinos básico e secundário entre 02.04.2013 e 14.06.2013;
- O 1.º período (do ano letivo 2013/2014) das atividades educativas pré-escolares e ensinos básico e secundário teria início entre 12 e 16 de setembro de 2013 e prolongar-se-ia até 17.12.2013.

4.1.6.4. Atento o conceito de preço contratual enunciado no art.º 97.º, n.º 1, do CCP [*“o preço a pagar (...) pela execução de todas as prestações que constituem o objeto do contrato”*], o prazo global fixado nos CPS em análise (de 01.01.2013 a 31.12.2013) e a omissão, no seu clausulado, de prazos parcelares de suspensão da realização dos serviços em períodos coincidentes ou próximos dos previstos para a interrupção de atividades educativas e letivas constantes nos aludidos Desp. n.ºs 8771-A/2012 e 8248/2013, forçoso se torna concluir que o Município se obrigou (também) a remunerar a *Ourémviva, SA*, pela prestação de serviços (de transporte e vigilância) em ocasiões⁽¹⁷⁹⁾ em que a execução daqueles não era materialmente possível por indisponibilidade (transitória) do seu objeto (crianças/alunos).

4.1.6.5. O antes referido, além de colidir com os princípios da prossecução do interesse público (art.ºs 266.º, n.º 1, da CRP e 4.º, do CPA), proporcionalidade e equilíbrio das

⁽¹⁷⁵⁾ Desp. pub. no DR, 1.ª S.- B, n.º 109, de 11.05.2000.

⁽¹⁷⁶⁾ Desp. pub. no DR, 1.ª S.- B, n.º 128, de 04.06.2002.

⁽¹⁷⁷⁾ Desp. pub. no DR, 2.ª S., n.º 126, de 02.07.2012.

⁽¹⁷⁸⁾ Desp. pub. no DR, 2.ª S., n.º 120, de 25.06.2013.

⁽¹⁷⁹⁾ Ocasões correspondentes aos períodos de tempo que, ante o teor do Desp. n.º 8771-A/2012, de 29.06, e Desp. n.º 8248/2013, de 07.06, se traduzem nos intervalos de tempo que a seguir se indicam: 1 e 2 de janeiro, 11 a 13 de fevereiro, 18 de março a 1 de abril, 6 de julho a 15 de setembro e 18 a 31 de dezembro de 2013. Nos períodos indicados atendeu-se às datas (05.07.2013 e 12.09.2013) enunciadas nos ditos despachos que, em termos de ocorrência de atividades educativas, implicavam maior amplitude temporal.



Tribunal de Contas

prestações (art.ºs 281.º e 282.º, do CCP), bem como com a prévia justificação da assunção de despesas quanto à sua economia, eficiência e eficácia (ponto 2.3, n.º 2, das considerações técnicas do POCAL⁽¹⁸⁰⁾), viola o disposto no art.º 36.º, n.º 2, do RJAE (norma dilucidada no subseqüente p. 4.1.7) — dada a existência de transferências financeiras para além das devidas pelas prestações contratuais especificadas nos CPS —, e derroga a transparência financeira exigida no art.º 34.º, n.º 2, do mesmo regime.

4.1.6.6. Confrontada⁽¹⁸¹⁾ com as ilegalidades mencionadas, a autarquia contrapôs⁽¹⁸²⁾ que “*Não obstante o encerramento dos estabelecimentos escolares num determinado período, torna-se necessário garantir todos os trabalhos inerentes, designadamente, de limpeza, espaços verdes ou preparação do ano letivo, sendo nessa fase que se efetuam as intervenções de maior relevância, por razões operacionais*” (reprodução integral).

4.1.6.7. A prestação de serviços de limpeza, jardinagem e preparatórios de matérias pedagógicas nos períodos de inatividade escolar, argumentada pela edilidade, não se articula nem é coerente com o objeto dos CPS sub judice — serviços de transporte escolar e vigilância de crianças — e com a formação/habilitação profissional dos recursos humanos mobilizados (pela *Ourémviva, SA*) para a sua execução — motoristas⁽¹⁸³⁾, acompanhantes no transporte de crianças e funcionários auxiliares ou de apoio na vigilância de crianças. Todavia, ainda que carecida da adequada prova ou demonstração, a resposta oferecida clarifica as razões que presidiram à remuneração “suplementar”⁽¹⁸⁴⁾ da *Ourémviva, SA*: o financiamento do desenvolvimento, por esta, de outras atividades ou serviços de interesse geral instrumentais ao normal funcionamento dos estabelecimentos de ensino nos períodos de inatividade escolar ocorridos em 2013.

4.1.6.8. Como observado pela doutrina, A «*adjudicação de um contrato de compras públicas ou de concessão pode revelar-se funcionalmente equivalente à atribuição de um auxílio pela entidade adjudicante: com efeito, a adjudicação do contrato (oneroso) pode constituir um meio de atribuir ou que inclui a atribuição de um auxílio ou subvenção à empresa contratada. (...) A jurisprudência europeia já reconheceu isto mesmo, ao decidir que o facto de o Estado se comportar como comprador no âmbito de um contrato com uma empresa, que se comporta como vendedora, não exclui a priori a presença de um auxílio público. Eis o que sucede se o preço ou outra vantagem que a empresa recebe como contrapartida do serviço que presta ou do bem que fornece não corresponde, por excesso, ao que receberia em condições normais*

⁽¹⁸⁰⁾ A prévia avaliação da realização de despesas segundo critérios de economia, eficiência e eficácia foi erigida em princípio autónomo após a 7.ª alteração à LEO, protagonizada pela Lei n.º 37/2013, de 14.06 (em vigor a partir de 15.06.2013, cf. seu art.º 7.º), ao lhê aditar o art.º 10.º-E (aplicável ao subsector público administrativo local nos termos do art.º 2.º, n.º 6, da LEO). E, mais recentemente, o NCPA (em vigor a partir de 07.04.2015, cf. seu art.º 9.º), elegeu os critérios da eficiência e economicidade como parâmetros norteadores da atividade a desenvolver pela Administração Pública com a consagração, no seu art.º 5.º, do princípio da boa administração.

⁽¹⁸¹⁾ Como evidenciado no p. 3 do Of. da DGTC n.º 13467, de 17.09.2014.

⁽¹⁸²⁾ Cf. expresso no p. 3 do Of. da CMO n.º 7915, de 19.11.2014.

⁽¹⁸³⁾ Motoristas e acompanhantes no transporte de crianças cujos requisitos de idoneidade constam na Lei n.º 13/2006, de 17.04 (alterada pela Lei n.º 17-A/2006, de 26.05, DL n.º 255/2007, de 13.07 e Lei n.º 5/2013, de 22.01), citada na cl. 1.ª do CPS relativo aos *Transportes escolares* (datado de 05.02.2013).

⁽¹⁸⁴⁾ “Suplementar” por se traduzir numa remuneração sem qualquer contraprestação contratual específica (serviços de transporte escolar e de vigilância de crianças), verificada nos períodos de interrupção de atividades educativas e letivas no ano de 2013.



de mercado. O contrato, ainda que de aquisição (de um serviço ou de um bem), surge aqui como um “pretexto” ou, em qualquer caso, como uma “forma” de (também) conceder um auxílio público»⁽¹⁸⁵⁾. A 1.ª Secção do TdC revela idêntico entendimento, sustentando que “A norma constante do art.º 36.º, n.º 2, da Lei n.º 50/2012, deve ainda ser interpretada tendo em consideração que o artigo 107.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia proíbe os auxílios públicos a empresas, incluindo as empresas públicas, e que esses auxílios se podem configurar através da prática de preços acima ou abaixo dos preços de mercado”, cf. se pode ler nos seus Acs. n.ºs 4/2013 e 5/2013, ambos de 04.03, proferidos (em 1.ª instância) nos procs. de visto n.ºs 1888/2012 e 1889/2012.

4.1.6.9. O exposto evidencia que parte (em valor cujo montante não é possível quantificar) do preço fixado nos CPS em apreciação visa financiar atividades de interesse geral da empresa [previstas no art.º 4.º, n.º 2, al. a), dos seus Est.] o que, à luz do RJAEL, apenas pode ter lugar mediante celebração de CP, cf. resulta do teor do seu art.º 47.º, n.º 1. Consequentemente, constata-se que aqueles CPS desrespeitam a regra do art.º 36.º, n.º 2, do RJAEL, bem como os princípios legais identificados no p. 4.1.6.5, determinando a desconsideração do tipo contratual estabelecido para o efeito no citado art.º 47.º, n.º 1.

4.1.6.10. A preterição das normas anteriormente indicadas determina a invalidade dos atos autorizadores da adjudicação (e realização das inerentes despesas) dos serviços objeto dos aludidos contratos nos termos previstos, à data, no art.º 135.º, do CPA, comunicável aos contratos celebrados por força do disposto no art.º 283.º, n.º 2, do CCP [aplicável atento o teor dos art.ºs 1.º, n.ºs 5 e 6, al. a), e 450.º e segs. do CCP].

4.1.7. REMUNERAÇÃO DOS SERVIÇOS PREVISTOS NOS CPS (DE 05.02.2013) – OBRIGATORIEDADE DE FIXAÇÃO A PREÇOS DE MERCADO

4.1.7.1. O art.º 36.º do RJAEL, sob a epígrafe “Proibição de auxílios ao investimento”, determina, no seu n.º 2, que “A contratação respeitante à adjudicação de aquisições de bens ou serviços, locações, fornecimentos ou empreitadas não pode originar a transferência de quaisquer quantias, pelas entidades públicas participantes, para além das devidas pela prestação contratual das empresas locais a **preços de mercado**”. Os n.ºs 3 e 4 do mesmo artigo clarificam, respetivamente, que tais adjudicações não podem integrar os CP previstos nos seus art.ºs 47.º e 50.º e que as quantias pagas ao abrigo dos subsequentes contratos não configuram subsídios à exploração.

4.1.7.2. O normativo em referência não explícita, porém, o que se deve entender por “preços de mercado”, mas não é desrazoável assim considerar aqueles cujo preço é determinado “pelos mecanismos do mercado, ou seja, pela lei da oferta e da procura”⁽¹⁸⁶⁾ em ambiente de sã

⁽¹⁸⁵⁾ Cf. PEDRO GONÇALVES na obra *Reflexões sobre o Estado Regulador*, Coimbra Editora, 2013, págs. 399 a 401.

⁽¹⁸⁶⁾ Cf. aduzido por MANUEL AFONSO VAZ na obra *Direito Económico*, 3.ª Edição, Coimbra Editora, 1994, pág. 356, em comentário ao regime de preços livres previsto no DL n.º 329-A/74, de 10.07 (pub. no Diário do Governo, 1.ª S., n.º 159, 3.º Sup., de 10.07.1974), que estabelecia os regimes a que podiam ser submetidos os preços dos bens ou serviços vendidos no mercado interno. De acordo com o disposto no art.º 1.º, n.º 1, daquele diploma, o preço dos bens e serviços vendidos no mercado interno podiam ser submetidos aos regimes de preços máximos, controlados, declarados, contratados, de margens de comercialização fixadas e ao de preços livres que, nos termos do n.º 7 do (continua na pág. seguinte)



Tribunal de Contas

concorrência — o que exclui (entre outras) as práticas restritivas da concorrência e do comércio previstas, respetivamente, na Lei n.º 19/2012, de 08.05 e DL n.º 166/2013, de 27.12 (ib idem nos art.ºs 101.º, n.º 1, e 102.º, do TFUE).

4.1.7.3. Na indagação do sentido a conferir à mesma expressão (“preços de mercado”), a 1.ª Secção do TdC, depois de excluir do seu âmbito a concessão arbitrária de auxílios ou apoios financeiros pelo Estado a empresas dos setores público e privado (cf. art.ºs 107.º, n.º 1, do TFUE e 65.º, n.º 1, da citada Lei n.º 19/2012) e de sinalizar a possibilidade legal das empresas locais prosseguirem, em simultâneo, atividades de natureza administrativa e mercantil (cf. art.º 20.º, n.º 1, do RJAEL), concluiu, por apelo à natureza mercantil (ou não) da atividade desenvolvida pela unidade institucional — um dos critérios adotados pelo Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais⁽¹⁸⁷⁾ (SEC 95) para afetar unidades institucionais ao setor das administrações públicas — que “*só as contratações efetuadas em condições mercantis de concorrência e os preços formados no mercado ou, eventualmente, aqueles que inequivocamente comparem com preços formados nessas condições podem enquadrar-se no disposto no artigo 36.º, n.º 2, da Lei n.º 50/2012, devendo as restantes prestações de serviços ser tituladas nos termos dos artigos 47.º e 50.º da mesma lei*”, como declarado nos seus Acs. n.ºs 4/2013 e 5/2013, ambos de 04.03 (procs. de visto n.ºs 1888/2012 e 1889/2012).

4.1.7.4. No que respeita aos “subsídios à exploração” mencionados no art.º 36.º, n.º 4, do RJAEL, cumpre elucidar que estes visam financiar os serviços de interesse geral ou as atividades de promoção do desenvolvimento local e regional gizadas no objeto social das empresas locais e a estas cometidas com a sua constituição, por forma a compensar prejuízos ou défices de exploração resultantes da insuficiência de receitas geradas pela prestação daqueles (aos utentes) — por vezes, a preços inferiores aos respetivos custos (diretos e indiretos) de produção⁽¹⁸⁸⁾, cf. se extrai, em particular, do seu art.º 47.º, n.º 3. A atribuição de tais subsídios — que concorre, por esta via, para a não ocorrência de desequilíbrios⁽¹⁸⁹⁾ nos resultados (anuais) operacionais das empresas locais — só pode efetivar-se mediante a celebração de CP entre aquelas e as entidades públicas participantes, cf. decorre do teor dos art.ºs 32.º, n.º 3, 47.º, n.º 1, e 50.º daquele regime.

mesmo artigo, consistia na “*determinação dos níveis de preços pelos agentes e mecanismos que interferem no respetivo circuito de comercialização*”. O DL indicado sofreu várias alterações legislativas, cessando a sua vigência em 2011, com a pub. do DL n.º 70/2011, de 16.06 (que decretou que certos DL's não se encontram em vigor em razão de caducidade ou revogação), cf. se alcança do teor do seu art.º 7.º, al. i).

⁽¹⁸⁷⁾ O sistema europeu de contas de 1995 foi introduzido pelo Regulamento (CE) n.º 2223/96, do Conselho, de 25.06.1996, tendo sido objeto de várias alterações ao seu conteúdo. O citado sistema foi, entretanto, revisto pelo Regulamento (UE) n.º 549/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21.05.2013 (pub. no JOUE, série L, n.º 174, de 26.06.2013), que erigiu o sistema europeu de contas 2010 (SEC 2010), vigente desde 16.07.2013 (cf. seu art.º 13.º). Porém, o SEC 2010 retomou o critério da natureza da atividade (mercantil/não mercantil) desenvolvida pelas entidades institucionais (cf. pontos 1.34, 1.37 e 2.40 do SEC 2010) e da consequente produção (cf. pontos 3.17, 3.18, 3.19 e 20.19 a 20.23 do SEC 2010).

⁽¹⁸⁸⁾ Como apontado pelo Plenário da 1.ª Secção do TdC no seu Ac. n.º 17/2013, de 26.11 (tirado no RO n.º 06/2013), “*As obrigações de serviço público não afastam a possibilidade de cobrar os serviços aos utilizadores, mas determinam que eles sejam oferecidos «ao menor custo», garantindo a igualdade e universalidade no acesso e em condições financeiras adaptadas às situações dos utilizadores. O artigo 47.º da Lei n.º 50/2012 consente que, nestas atividades de interesse geral, possam ser aplicadas políticas de preços das quais decorram receitas inferiores aos custos. É óbvio que estas condições podem gerar défices de exploração das atividades de interesse geral, situação que justifica a subsídio desses défices*”.

⁽¹⁸⁹⁾ Desequilíbrios enjeitados pela disposição do art.º 40.º, n.º 1, do RJAEL.



Tribunal de Contas

4.1.7.5. Ante a diferença de regimes definidos no RJAEI para a aquisição (entre outros) de serviços a empresas locais pelas entidades públicas participantes e a concessão, por estas àquelas, de subsídios à exploração, resumida no texto precedente, solicitou-se⁽¹⁹⁰⁾ ao Município que comprovasse que o valor da adjudicação dos serviços convencionados nos CPS (de 05.02.2013) indicados sob os n.ºs 1 a 14 do quadro 5 do p. 3.3.1, observara preços praticados no mercado para serviços idênticos.

4.1.7.6. Em agosto de 2013, aquele informou⁽¹⁹¹⁾ que “O valor dos contratos de prestação de serviços encontra-se dentro dos parâmetros normais, dado que **apenas cobrem os gastos tidos com o desenvolvimento da atividade**. Importa referir que, no que concerne a uma parte significativa dos contratos estabelecidos, o Município de Ourém não vislumbra, na região, empresas que prestem os serviços em referência, face à especificidade eminentemente pública das atividades subjacentes”.

4.1.7.7. Em outubro de 2013, a edilidade acrescentou⁽¹⁹²⁾ que “As referidas prestações de serviço não foram claramente submetidas à concorrência de mercado. Contudo, os valores praticados encontram-se dentro dos parâmetros normais, para o exercício das atividades em questão e **cobrem apenas os gastos resultantes do desenvolvimento da atividade**. Conforme também já foi referenciado em comunicações anteriores, no que respeita a uma parte significativa dos contratos estabelecidos, o Município não vislumbra na região, empresas que prestem os serviços, face à especificidade eminentemente pública das atividades subjacentes”.

4.1.7.8. Considerando, cumulativamente, a inverosimilhança⁽¹⁹³⁾ da alegada inexistência, na região de Ourém, de outros agentes económicos que fornecessem serviços iguais aos contratualizados (em 05.02.2013) com a *Ourémviva, SA*, e a escassa informação prestada sobre a formação dos preços clausulados nos CPS em questão, convidou-se⁽¹⁹⁴⁾ a edilidade a esclarecer os aspetos referenciados.

4.1.7.9. Na exposição apresentada em novembro de 2014, a autarquia argumentou⁽¹⁹⁵⁾, no essencial, que “Considerando a existência de uma entidade cujo capital social é totalmente detido pelo Município, embora tendo-se presente as regras da concorrência e a referência dos preços praticados pelo mercado, será de observar que, considerando o que o Código dos Contratos Públicos estabelece sobre o relacionamento comercial com as entidades sob as quais exista controlo, se verifica a designada contratação *in house*, sendo notório que, em

⁽¹⁹⁰⁾ Solicitação efetuada em sede de fiscalização prévia dos procs. de visto n.ºs 588/2013 a 594/2013, cf. documentado na al. c), p. iv), do documento anexo ao Of. da DGTC n.º DECOP/UAT.2/3214/2013, de 30.07.2013, e p. 11 e 12 do documento junto ao Of. da DGTC n.º DECOP/UAT.2/3692/2013, de 03.09.2013.

⁽¹⁹¹⁾ Cf. teor da al. c), p. iv), do Of. da CMO n.º 6760, de 28.08.2013.

⁽¹⁹²⁾ Vide teor dos p. 11 e 12 do Of. da CMO n.º 7882, de 04.10.2013.

⁽¹⁹³⁾ Inverosimilhança (ou não adesão à realidade) fundada na trivialidade de alguns dos serviços contratualizados em 05.02.2013, de que são ex. os de realização de pequenas reparações, de limpeza e de manutenção/conservação de espaços verdes ou de lazer ou ainda o transporte escolar de crianças em veículos municipais. Acresce que a limitação de uma eventual aquisição de serviços idênticos aos contratualizados (em 05.02.2013) com a *Ourémviva, SA* a operadores económicos da região de Ourém seria contrária aos princípios da igualdade e da não discriminação, positivados nos art.ºs 266.º, n.º 2, da CRP, 1.º, n.º 4, do CCP e 5.º, n.º 1, do CPA.

⁽¹⁹⁴⁾ Cf. teor dos p. 4 e 5 do Of. da DGTC n.º 13467, de 17.09.2014, produzido no decurso da auditoria.

⁽¹⁹⁵⁾ Cf. teor dos p. 4 e 5 do Of. da CMO n.º 7915, de 19.11.2014.



Tribunal de Contas

situações similares com as praticadas com o mercado, haverá uma natural tendência para legitimar um maior relacionamento financeiro com as entidades participadas. Note-se que a empresa municipal visa a obtenção de resultados equilibrados, encontrando-se os valores praticados dentro dos parâmetros normais, para o exercício das atividades abrangidas pelos diversos contratos de prestação de serviços, **cobrando apenas os gastos resultantes do desenvolvimento da atividade**. “Os contratos de prestação de serviços referidos foram elaborados tendo por base o artigo 36.º, da Lei n.º 50/2012, enquadrando-se numa ótica de aquisições de bens ou serviços a preços de mercado. Conforme legislação aplicável, as empresas locais deverão orientar-se para a obtenção de resultados equilibrados, enquanto a generalidade do setor empresarial visa o lucro. A OurémViva, E.M., S.A., enquanto entidade do setor empresarial local, detida integralmente por capitais públicos e em virtude do seu objeto social, orienta os seus contratos de prestação de serviços, numa ótica de sustentabilidade económico-financeira das atividades subjacentes, numa perspetiva de mero equilíbrio, **pelo que se estabelece o preço tendo por base os gastos diretos e indiretos decorrentes da atividade, não imputando margens de lucro materialmente relevantes**, as quais numa entidade empresarial privada se constituem como uma forma legítima de rendibilidade dos acionistas ou societários. Tendo em conta os factos atrás descritos, o Município não se encontra alheio aos preços de mercado e os contratos de prestação de serviços celebrados com a OurémViva, E.M., S.A., encontram-se em conformidade com o disposto no art.º 36.º do RJAEL”.

4.1.7.10. Um breve parêntesis para sinalizar que os esclarecimentos antes transcritos não abrangeram o CPS relativo à *Gestão do Complexo Desportivo da Caridade* (identificado sob o n.º 15 do quadro 5 do p. 3.3.1), que foi objeto de interpelação autónoma (dos restantes CPS de 05.02.2013) sobre a mesma matéria⁽¹⁹⁶⁾, à qual a autarquia respondeu⁽¹⁹⁷⁾, devido a eventual lapso, em moldes equivocados. Porém, dada a relevância do declarado pela edilidade sobre aquele CPS no âmbito de matéria conexa, dá-se conta, de seguida, de tais declarações⁽¹⁹⁸⁾: «No início do ano de 2013 foi formalizado um contrato de prestação de serviços “Complexo Desportivo da Caridade”. Acontece que com o decorrer do ano e na sequência de várias questões levantadas por entidades fiscalizadoras, entendeu-se que a figura de um contrato de “Prestação de Serviços” não era a mais adequada e que deveria ser formalizado um contrato programa. Assim, a faturação do contrato de prestação de serviços foi imediatamente suspensa, com o objetivo de mais tarde se vir a formalizar [um] contrato-programa, situação

⁽¹⁹⁶⁾ Cf. p. 6 do Of. da DGTC n.º 13467, de 17.09.2014.

⁽¹⁹⁷⁾ Resposta vertida no p. 6 do Of. da CMO n.º 7915, de 19.11.2014, seguidamente reproduzido: “As transferências correntes previstas nos contratos-programa em assunto, visam assegurar o equilíbrio da atividade desenvolvida pela entidade empresarial local, revestindo-se de características especiais, quando observado o aspeto económico subjacente. Consequentemente trata-se de fluxos financeiros não reembolsáveis, com o objetivo de influenciar, essencialmente preços, no âmbito de decisões gestonárias que, de certo modo, se configuram como estratégias de política económica. Neste caso concreto, podemos referir que a gestão está à responsabilidade da entidade empresarial local OURÉMVIVA, determinando o Município de Ourém, o valor a cobrar pela utilização das infraestruturas e equipamentos disponibilizados. Ora, definido um valor de receita manifestamente inferior às despesas de manutenção, ou seja, assumido, por decisão gestonária municipal, a vigência de um preço social, impõe-se repor o reequilíbrio à atividade desenvolvida pela empresa participada, através da definição das transferências financeiras previstas no contrato-programa estabelecido”.

⁽¹⁹⁸⁾ Declarações produzidas no p. 9 do Of. da CMO n.º 7915, de 19.11.2014 (na sequência do questionado no p. 9 do Of. da DGTC n.º 13467, de 17.09.2014).



que acabou por não ocorrer durante o ano de 2013»⁽¹⁹⁹⁾. Acrescente-se que, em 2014, 2015 e 2016, a *Gestão do Complexo Desportivo da Caridade* foi cometida à *Ourémviva, SA*, por meio de CP acordados com o Município que, na sequência do seu envio ao TdC para efeitos de fiscalização prévia, foram integrados nos procs. n.ºs 127/2014, 2330/2014 e 2601/2015⁽²⁰⁰⁾.

4.1.7.11. Retomando a exposição, o alegado pela autarquia em novembro de 2014 clarifica o fundamento legal — art.º 5.º, n.º 2, do CCP (relações *in house*) — da atribuição direta dos serviços à *Ourémviva, SA*, ao qual nada há a objetar considerando que o Município exerce sobre a empresa um controlo análogo ao que exerce sobre os seus próprios serviços e que aquela desenvolve o essencial da sua atividade em prol do segundo⁽²⁰¹⁾. Observe-se ainda que, sendo exato que as empresas locais devem apresentar resultados anuais equilibrados (art.º 40.º, n.º 1, do RJAEL), nada na lei as impede de perseguir resultados positivos (lucros ou proveitos económicos)⁽²⁰²⁾ que, se atingidos, reforçam a sua viabilidade económica e equilíbrio financeiro — os quais não podem ser desconsiderados na gestão daquelas entidades (art.º 31.º do RJAEL). Por conseguinte, não é a procura do lucro — que, no setor empresarial privado, é maximizada — que diferencia a atuação daquele setor da prosseguida por empresas locais mas o facto de estas visarem, prioritariamente, a realização de finalidades de interesse público da comunidade local (art.º 6.º, n.º 1, do RJAEL).

4.1.7.12. No que concerne à questão de fundo, a edilidade, além de aduzir, num primeiro momento, que na região de Ourém não existiam operadores económicos que comercializassem serviços análogos aos indicados nos vários CPS (de 05.02.2013) — o que não é verosímil como já se deixou expresso — reafirmou que os preços constantes nos sobreditos contratos foram estabelecidos tendo por base os “*gastos resultantes do desenvolvimento da atividade*” da *Ourémviva, SA*, não se imputando margens de lucro “*materialmente relevantes*”⁽²⁰³⁾. Por outras palavras, a remuneração dos ditos serviços destinou-se a reembolsar a *Ourémviva, SA*, de encargos por esta suportados com o desenvolvimento da sua atividade, e não a compensá-la pelos específicos serviços a esta adquiridos mediante contrapartida(s) económica(s) determinada(s) por referência aos preços a que aqueles são disponibilizados por operadores económicos ativos nos correspondentes setores de atividade em condições de concorrência.

⁽¹⁹⁹⁾ Registe-se que se apurou que, até 04.10.2013, a autarquia autorizou o pagamento de € 2.327,16 (com IVA) em execução do CPS atinente à *Gestão do Complexo Desportivo da Caridade*, cf. resulta do teor dos mapa e contrato integrados, respetivamente, nos anexos “X” e “XXXIV” do Of. da CMO n.º 7882, de 04.10.2013.

⁽²⁰⁰⁾ Os CP objeto dos proc. de visto n.ºs 127/2014 e 2330/2014 formaram visto tácito em 06.05.2014 e 13.04.2015, respetivamente.

⁽²⁰¹⁾ O controlo análogo é revelado, por ex., por o capital social da *Ourémviva, SA*, ser integralmente detido pela autarquia e de esta determinar as orientações estratégicas daquela (cf. art.ºs 6.º, n.º 2, e 15.º, dos Est. da *Ourémviva, SA*). Concomitantemente, verifica-se que a atividade daquela empresa é maioritariamente desenvolvida ao serviço ou em benefício do Município, como evidenciado pelo conteúdo dos respetivos RG.

⁽²⁰²⁾ O que o RJAEL não consente é a constituição de empresas locais “*com intuito exclusivamente mercantil*” (cf. seu art.º 20.º, n.º 1), ou seja, com o fim único obter lucros/proveitos. A favor da possibilidade das empresas locais procurarem obter margens de rentabilidade (lucro) no desenvolvimento da(s) sua(s) atividade(s), vide PEDRO GONÇALVES na obra *Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local*, Almedina, 2012, pág. 167 e CARLOS JOSÉ BATALHÃO em comentário ao regime revogado (art.º 5.º, n.º 1, do RJSEL) na obra *Empresas Municipais, S.A. (“S.” de Sociedades, “A.” de Anómalas) e a aplicação do CIRE*, editora AEDRL, 2015, pág. 36.

⁽²⁰³⁾ A expressão empregue indicia que, na formação dos preços inscritos nos CPS (de 05.02.2013), não foram ponderadas quaisquer margens de lucro (ou proveitos).



Tribunal de Contas

4.1.7.13. O antes referido é reforçado pelas transferências financeiras indevidas comentadas no p. 4.1.6, bem como pelas declarações do Município formuladas sobre o CPS atinente à *Gestão do Complexo Desportivo da Caridade*, reproduzidas no p. 4.1.7.10. Porém, outros elementos instrutórios do proc. de auditoria indiciam que, sob a veste (ou forma) de CPS, se albergam relações contratuais que, na sua substância, apresentam maior identidade com as disciplinadas em CP outorgados pelo Município, como evidenciado pelos seguintes aspetos:

- i) O articulado de todos os CPS (de 05.02.2013) identificados no quadro 5 do p. 3.3.1 apresenta muitas semelhanças de redação com os CP objeto dos procs. de visto n.ºs 588/2013 a 594/2013 (adiante expostos) e 127/2014 (citado em 4.1.7.10), em particular, as cláusulas sobre “Obrigações do Primeiro Outorgante”, “Exclusões nas obrigações do Segundo Outorgante”, “Financiamento” — assim denominada, apesar de não se tratar, alegadamente, de um apoio financeiro ou subsídio —, “Regime de Faturação”, “Cessação do Contrato” e “Resolução de Litígios”;
- ii) Nos anos de 2011 e 2012, os serviços previstos em todos os CPS (de 05.02.2013) foram assegurados pela *Ourémviva, EEM*, através da celebração de CP⁽²⁰⁴⁾⁽²⁰⁵⁾, cf. resulta do confronto do teor dos quadros 3 (do p. 3.2.1) e 5 (do p. 3.3.1).

4.1.7.14. Por outro lado, o assinalado na anterior al. ii), a que acresce o facto de, em 2014, todos os serviços⁽²⁰⁶⁾ objeto daqueles contratos (de 05.02.2013) terem sido replicados em novos CPS (datados de 31.12.2013)⁽²⁰⁷⁾ — o mesmo sucedendo em 2015 e 2016⁽²⁰⁸⁾ —, evidencia que aqueles (CPS) não refletem, no seu conjunto, relações jurídicas temporárias ou pontuais entre as partes, como é próprio dos contratos administrativos de colaboração⁽²⁰⁹⁾ em que o CPS se inscreve.

4.1.7.15. Recorde-se que o CPS ou contrato de aquisição de serviços — contrato de natureza administrativa, cf. decorre dos art.ºs 1.º, n.º 6, al. a), e 450.º e segs., do CCP — é o contrato “*pelo qual um contraente público adquire a prestação de um ou vários tipos de serviços mediante o pagamento de um preço*”, cf. o dispõe o art.º 450.º, do CCP, sendo que o seu

⁽²⁰⁴⁾ CP outorgados em 2011 e 29.02.2012, de vigência “alargada” a 2012 nos termos descritos no p. 3.2.

⁽²⁰⁵⁾ Em relação a alguns serviços/atividades, apurou-se que o seu desenvolvimento ao abrigo de CP remonta a períodos anteriores, como é o caso dos referentes à *Conservação e manutenção de equipamentos educativos* (objeto de um CP firmado em 27.06.2010, integrado no anexo XIX ao Of. da CMO n.º 7882, de 04.10.2013), e à *Gestão do Complexo Desportivo da Caridade* (objeto de CP celebrados em 02.11.2007 e 27.06.2010, inclusos nos anexos XIV e XIX do citado Of. da CMO n.º 7882).

⁽²⁰⁶⁾ Todos os serviços com exceção dos relativos à *Gestão do Complexo Desportivo da Caridade*, titulados no CP incluso no proc. de visto n.º 127/2014, já citado na presente exposição.

⁽²⁰⁷⁾ Menção aos CPS (de 31.12.2013) facultados em anexo (“Doc. 13”) ao Of. da CMO n.º 7915, de 19.11.2014, e ao CPS integrado no proc. de visto n.º 110/2014 (referente à *Manutenção dos jardins municipais e espaços verdes escolares*), que formou visto tácito em 06.05.2014.

⁽²⁰⁸⁾ Cf. evidenciado pelo teor das atas narrativas das reuniões da CMO de 16.09.2014 e 17.09.2015, nas quais aquele órgão colegial aprovou as minutas dos CPS a celebrar com a Ourémviva, SA “para o ano de 2015” e “para o ano económico de 2016”, respetivamente, que abrangem, além de outros, os serviços previstos nos CPS outorgados em 05.02.2013. Aquelas (minutas) só não contemplam os serviços relativos à *Gestão do Complexo Desportivo da Caridade*, que foram consensualizados nos CP inclusos nos proc. de visto n.ºs 2330/2014 e 2601/2015, já sinalizados no p. 4.1.7.10.

⁽²⁰⁹⁾ Os contratos de colaboração são “*aqueles pelos quais uma das partes se obriga a proporcionar à outra uma colaboração temporária no desempenho de funções administrativas, mediante remuneração*”, cf. SÉRVULO CORREIA in *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*, Almedina, 1987, pág. 420. Citando o autor antes indicado, vide DIOGO FREITAS DO AMARAL in *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, Almedina, 2009, pág. 558.



prazo “*não pode ser superior a três anos*”⁽²¹⁰⁾, incluindo quaisquer prorrogações expressas ou tácitas (...)”, como determinado no art.º 440.º, n.º 1, aplicável ex vi art.º 451.º do mesmo Código.

4.1.7.16. Em contrapartida, e em termos genéricos, os CP configuram contratos interadministrativos⁽²¹¹⁾, isto é, contratos administrativos celebrados entre contraentes públicos (cf. art.ºs 1.º, n.º 6 e 3.º, do CCP), previstos no art.º 338.º do CCP. Nos termos do n.º 2 deste dispositivo legal, tais contratos estão sujeitos (com as necessárias adaptações) ao regime substantivo dos contratos administrativos constante na Parte III (art.º 278.º e seguintes) do CCP atenta a existência de uma relação de tutela ou superintendência entre os municípios e as suas empresas — já no RJSEL, competia às câmaras municipais o exercício dos poderes de superintendência e tutela económica e financeira sobre as suas EEM, cf. resulta do teor do seu art.º 39.º, n.ºs 1 e 2 e, no domínio do RJAEEL, as câmaras continuam a deter poderes idênticos através do exercício da função acionista, cf. decorre do disposto nos art.ºs 62.º, n.º 1 e 38.º, n.º 1, do DL n.º 133/2013, de 03.04 (aplicável ex vi seu art.º 4.º), e 37.º, do RJAEEL.

4.1.7.17. Em termos mais circunstanciados, “*Os contratos-programa devem definir detalhadamente o fundamento da necessidade do estabelecimento da relação contratual, a finalidade desta, os montantes dos subsídios à exploração, assim como a eficácia e a eficiência que se pretende atingir com a mesma, concretizando um conjunto de indicadores ou referenciais que permitam medir a realização dos objetivos setoriais*”, cf. consta no art.º 47.º, n.º 2, do RJAEEL. Os CP são, assim, *instrumentos suplementares de definição das orientações estratégicas* aprovadas pelo executivo camarário⁽²¹²⁾, orientações que contemplam, entre outros aspetos, “*a celebração de contratos entre as entidades públicas participantes e as empresas locais*”, cf. o estabelece o art.º 37.º, n.º 3, do RJAEEL⁽²¹³⁾. No que respeita à sua duração, e na ausência de fixação de prazo, os CP vigoram pelo período equivalente ao da duração do mandato do(s) órgão(s) de gestão ou de administração (da empresa) que o assinaram — que, nos termos do art.º 15.º, n.º 1, do EGP⁽²¹⁴⁾ é, em regra, de 3 anos, sem embargo de poder ser superior — como se extrai do disposto no art.º 37.º, n.º 1, do RJAEEL⁽²¹⁵⁾.

4.1.7.18. Da contraposição dos instrumentos contratuais antes indicados conclui-se que, diferentemente dos CP — que instituem uma relação jurídica estável/duradoura entre as partes

⁽²¹⁰⁾ Só a título excecional (em função da natureza das prestações ou das condições de execução do contrato) é que a entidade adjudicante poderá, fundamentadamente, definir um prazo de vigência superior, cf. resulta do preceituado nos art.ºs 48.º e 440.º, n.º 1 (parte final) do CCP.

⁽²¹¹⁾ São vários os autores que sustentam que os CP celebrados entre municípios e empresas locais são contratos interadministrativos, como PAULO OTERO in *Legalidade e Administração Pública*, Almedina, 2003, pág. 528, ALEXANDRA LEITÃO in *Estudos de Contratação Pública I*, Coimbra Editora, 2008, pág. 741 e segs. e PEDRO GONÇALVES in *Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local*, Almedina, 2012, pág. 243. A jurisprudência da 1.ª Secção do TdC acolhe igual qualificação jurídica, cf. evidenciado no seu Ac. n.º 34/2009, de 14.07.2009.

⁽²¹²⁾ Cf. art.º 37.º, n.º 2, do RJAEEL.

⁽²¹³⁾ Cf. sustentado por PEDRO GONÇALVES em relação a norma homologa (ao art.º 37.º, n.º 3, do RJAEEL) constante no RJSEL (o seu art.º 16.º, n.º 3) in *Regime Jurídico das Empresas Municipais*, Almedina, 2007, págs. 175 e 194.

⁽²¹⁴⁾ Estatuto (EGP) supletivamente aplicável aos titulares dos órgãos de gestão ou de administração das empresas locais nos termos do disposto no seu art.º 2.º, n.º 2 e art.º 30.º, n.º 4, do RJAEEL.

⁽²¹⁵⁾ Como propugnado por PEDRO GONÇALVES em relação a norma similar (ao art.º 37.º, n.º 1, do RJAEEL) prevista no RJSEL (o seu art.º 16.º, n.º 1) in *Regime Jurídico das Empresas Municipais*, Almedina, 2007, pág. 177.



Tribunal de Contas

contratantes, de carácter programático ou de orientação⁽²¹⁶⁾ — já a necessidade subjacente à contratação (pública) de serviços revela-se episódica ou circunstancial, o que não é concordante com o fornecimento contínuo (no tempo) dos mesmos serviços pela mesma empresa na sequência da sua regular e sistemática contratação ao abrigo de CPS, cf. se retira do sintetizado no p. 4.1.7.14.

4.1.7.19. Ante o exposto, conclui-se que o Município não logrou demonstrar que a formação dos preços indicados nos citados CPS atendeu aos preços praticados no mercado para o fornecimento de serviços iguais ou similares, o que não é conforme ao estatuído no art.º 36.º, n.º 2, do RJAEL e aos princípios da legalidade da atividade administrativa, consagrados nos art.ºs 266.º, n.º 2, da CRP e 3.º, n.º 1, do CPA, e da (legalidade da) despesa assumida e autorizada, positivado no p. 2.3.4.2, al. d), das considerações técnicas do POCAL. Saliente-se (novamente) que, à luz do RJAEL, (i) os instrumentos contratuais adequados à realização de transferências financeiras das entidades públicas participantes para as suas empresas com propósito idêntico ao subjacente aos aludidos CPS são os CP previstos nos seus art.ºs 32.º, n.º 3, 47.º, n.º 1 e 50.º, n.º 2, (ii) e que, nesta matéria, tais entidades não dispõem de discricionariedade para optar entre um ou outro tipo contratual, sob pena de se comprometer a eficácia dos critérios de avaliação da sustentabilidade financeira das empresas locais enunciados no art.º 62.º, n.º 1, do RJAEL, cf. sugerido pela 1.ª Secção do TdC nos seus Acs. n.ºs 4/2013 e 5/2013, os dois de 04.03 (emitidos nos procs. de visto n.ºs 1888/2012 e 1889/2012) e Ac. do Plenário da mesma secção n.º 19/2015, de 17.12 (RO n.º 6/2015).

4.1.7.20. Em consequência da conclusão formulada no ponto anterior, os rendimentos gerados por tais CPS, no montante global de € 2.114.892,00 (cf. evidenciado no quadro 5 do p. 3.3.1), deveriam ter sido escriturados, no RG da *Ourémviva, SA*, relativo ao exercício de 2013⁽²¹⁷⁾, como “subsídios à exploração” ao invés do seu lançamento a título de “prestação de serviços”⁽²¹⁸⁾⁽²¹⁹⁾, em conformidade com o determinado no Código de Contas e na NCRF 22 nos termos explicitados no p. 4.1.4.3, que aqui se dão por reproduzidos.

4.1.7.21. A violação do disposto no art.º 36.º, n.º 2, do RJAEL e a consequente não adoção do instrumento contratual mencionado nos seus art.ºs 32.º, n.º 3, 47.º, n.º 1 e 50.º, n.º 2, em dissonância com os princípios da legalidade da atividade administrativa, positivados nos art.ºs 266.º, n.º 2, da CRP e 3.º, n.º 1, do CPA, e da (legalidade da) despesa assumida e autorizada, constante no p. 2.3.4.2, al. d), das considerações técnicas do POCAL, gera a invalidade dos

⁽²¹⁶⁾ O carácter programático ou de orientação dos CP é visível, por ex., no facto destes instrumentos contratuais só poderem ser celebrados entre entidades públicas participantes e empresas locais e não entre aquelas e sociedades comerciais participadas, cf. art.º 53.º, n.º 3, do RJAEL.

⁽²¹⁷⁾ RG facultado pela CMO em anexo (“Doc. 9”) ao seu Of. n.º 7115, de 19.11.2014.

⁽²¹⁸⁾ Na “Demonstração de resultados por natureza” integrada no RG de 2013 (pág. 77), inscreveu-se como “Vendas e serviços prestados” o valor de € 2.836.358,69 (€ 2.832.955,26 referentes a “Prestações de serviços” e € 3.403,43 relativos a “Vendas”, cf. teor do p. 18 formulado na pág. 88 do RG) e como “Subsídios à exploração” a verba de € 890.614,15 (€ 796.151,18 atribuídos pelo “Município de Ourém/DREL”, € 4.250,32 conferidos pelo IEFP e € 90.212,65 imputados a “Subsídios de outras entidades”, cf. teor do p. 19 constante na pág. 88 do RG), o que evidencia que o indicado montante global de € 2.114.892,00 não foi contabilizado como subsídio.

⁽²¹⁹⁾ Saliente-se que o Plenário da 1.ª Secção do TdC, no seu Ac. n.º 19/2015, de 17.12 (RO n.º 6/2015), apreciou uma situação paralela à descrita no texto supra, tendo rejeitado a qualificação contratual — de CPS — adotada por uma entidade pública participante bem como o lançamento do(s) correspondente(s) rendimento(s) nas contas da empresa local a título de “prestações de serviços”.



atos autorizadores da adjudicação (e realização das inerentes despesas) dos serviços objeto dos aludidos contratos nos termos previstos, à data, no art.º 135.º, do CPA, comunicável aos contratos celebrados por força do disposto no art.º 283.º, n.º 2, do CCP [aplicável atento o teor dos art.ºs 1.º, n.ºs 5 e 6, al. a), e 450.º e segs. do CCP].

4.1.8. SUJEIÇÃO DOS CP (INTEGRADOS NOS PROCS. DE VISTO N.ºS 588/2013 A 594/2013) A FISCALIZAÇÃO PRÉVIA

4.1.8.1. Como se depreende do exposto em 3.4.1, a autarquia não remeteu ao TdC os CP ulteriormente integrados nos procs. de visto n.ºs 588/2013 a 594/2013 para efeitos de fiscalização prévia mas antes para dar execução ao estatuído no art.º 47.º, n.º 7, do RJAEL, norma que dispõe que *“Independentemente do cumprimento dos demais requisitos e formalidades previstos na lei, a celebração dos contratos-programa deve ser comunicada à Inspeção-Geral de Finanças e, quando não esteja sujeita a visto prévio, ao Tribunal de Contas”*.

4.1.8.2. Face a tal constatação, em maio de 2013, solicitou-se⁽²²⁰⁾ à autarquia que informasse, em resumo, se os aludidos CP já tinham produzido efeitos financeiros. Em resposta, prestada no mês seguinte⁽²²¹⁾, a edilidade declarou o seguinte (transcrição integral): **“Os contratos-programa em referência já produziram efeitos financeiros. Importa mencionar que havendo o entendimento e interpretação, no Município, de que estes contratos não estarão relacionados entre si e que em observância ao valor não estariam sujeitos a processo de fiscalização prévia, não foi aplicado o período de suspensão da execução financeira até à decisão final do Tribunal de Contas”**.

4.1.8.3. Subsequentemente, convidou-se⁽²²²⁾ o Município a clarificar o entendimento antes referenciado, tendo aquele oferecido⁽²²³⁾, em julho de 2013, extensa argumentação, da qual se colhe, no essencial, que considera que a relação entre contratos exigida nos art.ºs 48.º, n.º 2, da LOPTC e 145.º da LOE2013, é uma relação de natureza jurídica (e não meramente fática), como a(s) relação(ões) existente(s) na figura da “união de contratos” — mas ausente nos CP remetidos ao Tribunal. Sustenta ainda que, não obstante a indeterminação ou imprecisão do conceito (*“aparentem estar relacionados”*), os CP em questão também não têm qualquer relação aparente entre si dada a diversidade dos seus objetos.

4.1.8.4. Em conexão com a questão controvertida, solicitou-se⁽²²⁴⁾ à autarquia que informasse da razão subjacente à celebração duma pluralidade de CP com a mesma contraparte (a *Ourémviva*), ao que aquela, em julho de 2013, retorquiu⁽²²⁵⁾, em síntese, que *“nada na lei proíbe que objetos contratualmente distintos determinados pelo tipo de atividade realizada sejam objeto de contratos distintos”*, a outorgar pela CMO no âmbito da autonomia contratual

⁽²²⁰⁾ Cf. teor do p. 9 do documento anexo ao Of. da DGTC n.º DECOP/UAT.2/1970/2013, de 07.05.2013, incluso no proc. de visto n.º 588/2013.

⁽²²¹⁾ Menção ao teor do p. 9 do Of. da CMO n.º 4849, de 06.06.2013.

⁽²²²⁾ Cf. teor da al. a) do documento anexo ao Of. da DGTC n.º DECOP/UAT.2/2578/2013, de 20.06.2013, integrado no proc. de visto n.º 588/2013.

⁽²²³⁾ Alusão ao teor da al. a) do Of. da CMO n.º 5978, de 22.07.2013.

⁽²²⁴⁾ Cf. teor da al. c) do documento anexo ao Of. da DGTC n.º DECOP/UAT.2/2578/2013, de 20.06.2013.

⁽²²⁵⁾ Cf. teor da al. c) do Of. da CMO n.º 5978, de 22.07.2013.



Tribunal de Contas

de que dispõe. Apontou ainda vantagens à opção tomada, como a de viabilizar *“uma melhor gestão dos contratos e suas vicissitudes ao nível de cumprimentos defeituosos ou incumprimentos”* e a de obstar a uma *“inversão da relação de forças ou paridade entre as duas organizações que não pode de maneira alguma sugerir-se, como se daria também com o caso de uma única relação contratual global”*.

4.1.8.5. Primeiramente, interessa ter presente as normas legais pertinentes. Dispõe o art.º 46.º, n.º 1, al. b), da LOPTC que estão sujeitos à fiscalização prévia do TdC, nos termos da al. c) do n.º 1 do seu art.º 5.º, *“Os contratos de obras públicas, aquisição de bens e serviços, bem como outras aquisições patrimoniais que impliquem despesa nos termos do artigo 48.º, quando reduzidos a escrito por força da lei”*⁽²²⁶⁾, sendo que o vocábulo “contratos” compreende, nos termos do n.º 2 da mesma norma, *“acordos, protocolos, apostilhas ou outros instrumentos de que resultem ou possam resultar encargos financeiros ou patrimoniais”*.

4.1.8.6. O art.º 48.º, n.º 1, da LOPTC, determina que *“As leis do orçamento fixam, para vigorar em cada ano orçamental, o valor, com exclusão do montante do imposto sobre o valor acrescentado que for devido, abaixo do qual os contratos referidos nas alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 46.º ficam dispensados de fiscalização prévia”*, esclarecendo o n.º 2 do mesmo preceito que *“Para efeitos da dispensa prevista no número anterior, considera-se o valor global dos atos e contratos que estejam ou aparentem estar relacionados entre si”*.

4.1.8.7. O art.º 145.º da LOE2013 estatui que *“De acordo com o disposto no artigo 48.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, alterada pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de dezembro, 1/2001, de 4 de janeiro, 55-B/2004, de 30 de dezembro, 48/2006, de 29 de agosto, 35/2007, de 13 de agosto, 3-B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de dezembro, e 2/2012, de 6 de janeiro, para o ano de 2013 ficam isentos de fiscalização prévia pelo Tribunal de Contas os atos e contratos, considerados isolada ou conjuntamente com outros que aparentem estar relacionados entre si, cujo montante não exceda o valor de € 350 000”*.

4.1.8.8. A introdução do trecho *“considerados isolada ou conjuntamente com outros que aparentem estar relacionados entre si”* do art.º 145.º transcrito nos pertinentes artigos das sucessivas leis do OE ocorreu pela primeira vez em 2010, na respetiva lei do OE, corporizada na Lei n.º 3-B/2010, de 28.04, cf. se alcança do confronto da redação do seu art.º 138.º, n.º 1 com a da norma homóloga (art.º 159.º, n.º 1) constante da lei do OE do ano anterior⁽²²⁷⁾. Tal previsão pretendeu *“evitar que haja desdobramento de contratos como forma de isentá-los de visto prévio”*, cf. referido na *exposição de motivos* da Proposta de Lei n.º 9/XI, que sugeriu a (nova) redação do citado art.º 138.º, n.º 1. Desde então, aquela enunciação legal foi replicada

⁽²²⁶⁾ Os CP aludidos nos art.ºs 47.º e 50.º (entre outros) do RJAEL inscrevem-se na parte final da norma supra transcrita, atendendo a que configuram contratos de natureza administrativa nos termos expostos no p. 4.1.7.16. No tocante à sua redução a escrito, tal imposição resulta do prescrito no art.º 47.º, n.º 2 (e n.º 5) do RJAEL, igualmente aplicável aos CP celebrados com empresas locais de promoção do desenvolvimento local e regional por força da remissão operada pelo seu art.º 50.º, n.º 2.

⁽²²⁷⁾ Correspondente à Lei n.º 64-A/2008, de 31.12 (OE do ano de 2009).



nas ulteriores leis do OE⁽²²⁸⁾. Um breve parêntesis para notar que o “*desdobramento de contratos*” por forma a subtraí-los a fiscalização prévia surge geralmente associado a situações de fraude às regras que definem a competência para a autorização de despesas públicas, proibindo-se o seu fracionamento⁽²²⁹⁾, e de evasão às regras da concorrência, através do fracionamento artificial do objeto de um contrato⁽²³⁰⁾ a fim de legitimar o recurso a procedimentos pré-contratuais restritivos da concorrência (como o ajuste direto)⁽²³¹⁾.

4.1.8.9. Entretanto, a Lei n.º 61/2011, de 07.12 — que protagonizou a 7.ª alteração à lei de organização e processo do TdC — deu nova redação ao seu art.º 48.º (aditando-lhe o n.º 2, reproduzido em 4.1.8.6), harmonizando-o com o fixado nas leis dos OE de 2010 e 2011.

4.1.8.10. Nos seus Acs. n.ºs 30/2010, de 27.07 (decretado nos procs. de visto n.ºs 698/2010 e 820/2010) e 39/2010, de 03.11 (proferido nos procs. de visto n.ºs 1175 a 1178/2010), a 1.ª Secção (em 1.ª instância) do TdC pronunciou-se sobre o mencionado art.º 138.º da Lei n.º 3-B/2010 salientando, no aresto indicado em último, que “**o legislador se basta, para este efeito, com uma mera aparência. Para que o valor a considerar para efeitos de fiscalização prévia seja o valor conjunto é suficiente que determinados contratos aparentem estar relacionados entre si, sem ter de se demonstrar que efetivamente o estão**”. Dado que o legislador não definiu o(s) elemento(s) identificador(es) da existência (ou de mera aparência) de uma relação entre vários contratos, estes terão, conseqüentemente, de ser aferidos pelo Tribunal caso a caso. No Ac. n.º 30/2010, o TdC considerou existir uma relação entre dois contratos, de valor unitário inferior a € 350.000,00, por “*resultarem de um único procedimento de formação*” cujos bens sujeitos à concorrência foram adjudicados por lotes⁽²³²⁾. Já no Ac. n.º 39/2010, o TdC concluiu pela existência de uma relação entre quatro contratos (de valor autónomo abaixo dos € 350.000,00) precedidos de ajuste direto fundado em critérios materiais com base na identidade das partes, data da outorga dos contratos, natureza/tipo de prestações abrangidas, condições contratuais estipuladas, prazos de execução e finalidade (ou função) dos instrumentos contratuais apreciados.

4.1.8.11. Como se extrai do teor da Decisão (n.º 852/2013) de concessão do visto aos CP integrados nos procs. de visto n.ºs 588/2013 a 594/2013, parcialmente reproduzida em 3.4.2, a “*identidade do objeto e o facto de os contratantes serem os mesmos*” revelaram, no entendimento da 1.ª Secção do TdC, a existência de um nexó ou correlação entre eles (CP) pelo que, face ao seu valor global — € 766.713,00, sem IVA, como evidenciado no quadro 6 do p. 3.4.1 —, deveriam ter sido submetidos ao controlo financeiro prévio do TdC (cf. art.ºs 48.º da LOPTC, e 145.º da LOE2013).

⁽²²⁸⁾ Vide art.ºs 152.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31.12 (OE de 2011), 184.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30.12 (OE de 2012), 145.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31.12 (OE de 2013), 144.º, n.º 1, da Lei n.º 83-C/2013, de 31.12 (OE de 2014) e 145.º, n.º 1, da Lei n.º 82-B/2014, de 31.12 (OE de 2015).

⁽²²⁹⁾ Cf. art.º 16.º, n.º 2, do DL n.º 197/99, de 08.06, em vigor por força do art.º 14.º, n.º 1, al. f), do DL n.º 18/2008, de 29.01.

⁽²³⁰⁾ Prática vedada pelo art.º 22.º do CCP.

⁽²³¹⁾ Cf. sinalizado por MIGUEL ASSIS RAIMUNDO na obra *A Formação dos Contratos Públicos – Uma concorrência ajustada ao interesse público*, AAFDL, 2013, págs. 738 e 756.

⁽²³²⁾ Adjudicação contemplada no art.º 73.º, n.º 2, do CCP.



Tribunal de Contas

4.1.8.12. Apesar da sucinta enunciação dos fundamentos arrolados naquela Decisão judicial — que já transitou em julgado ante a caducidade do prazo indicado no art.º 97.º, n.º 1, da LOPTC —, outros a terão, certamente, enformado, reforçando a convicção (do TdC) da existência de uma correlação, ou aparente correlação, entre tais CP. Encontrar-se-ão nessa hipótese aspetos ou elementos tais como a circunstância de [i] todos os CP terem por fim último concretizar as orientações estratégicas ou objetivos da *Ourémviva, SA*, previamente definidos pela CMO⁽²³³⁾, [ii] se restringirem a serviços (declaradamente) fundados nas atividades de promoção do desenvolvimento local e regional ínsitas no objeto social da empresa⁽²³⁴⁾, [iii] a prestar no mesmo período temporal (de 01.01.2013 a 31.12.2013), [iv] compreenderem cláusulas contratuais idênticas — por ex., as referentes ao meio de pagamento (transferências financeiras), prazo (12 meses), revisão e cessação dos CP —, não sendo despidendo notar a celebração simultânea (em 02.04.2013) dos sobreditos contratos.

4.1.8.13. Cabe ainda comentar que não se divisa como poderá, no caso, a pluralidade de CP facilitar a sua gestão “*ao nível de cumprimentos defeituosos ou incumprimentos*”, como alegado pela edilidade na resposta reproduzida em 4.1.8.4, atendendo a que aqueles não particularizam as unidades/departamentos/serviços da empresa (sempre designada por “*Segundo Outorgante*”) responsáveis pelo cumprimento das obrigações neles estabelecidas. Refira-se igualmente que a posição de supremacia da CMO sobre a *Ourémviva, SA*, manifesta-se através do seu poder de definir as orientações estratégicas daquela empresa (cf. art.ºs 37.º, do RJAEL e 15.º, dos Est. da *Ourémviva, SA*) e não pelo volume de contratações estabelecidas com esta, como sugerido na mesma resposta da autarquia. Por outro lado, constata-se que, no passado, o Município instituiu “*uma única relação contratual global*”, isto é, um único CP disciplinador de serviços diferenciados, como evidenciado pelo teor do CP⁽²³⁵⁾ celebrado em 27.06.2010 com a Verourém, EEM, que abrangeu as atividades de “*Exploração, Manutenção e Conservação dos Pavilhões Gimnodesportivos de Ourém, Pinheiro, Caneiro, Caxarias e Freixianda*”, “*Manutenção do Estádio Municipal de Fátima e do Complexo Desportivo da Caridade*”, “*Manutenção das Piscinas Municipais de Ourém e Caxarias*”, “*Manutenção do Museu Municipal de Ourém e Galeria Municipal de Ourém*”, “*Transportes Escolares – Motoristas e Vigilantes*”, “*Serviço da Componente de Apoio à Família*”, “*Serviço de Conservação e Manutenção dos Equipamentos Educativos*” e “*Manutenção do Cine Teatro Municipal de Ourém*”. Por último, saliente-se que não se questiona a opção de celebração de vários CP e não de apenas um. É uma opção gestonária que não merece censura. Essencial é que essa pluralidade de contratos não determine a sua não remessa a fiscalização prévia. E é esse o fim que o regime do art.º 48.º, n.º 2, da LOPTC, pretende acautelar.

4.1.8.14. Face ao que antecede, e considerando o valor global dos CP em apreço (€ 766.713,00, sem IVA, cf. quadro 6 do p. 3.4.1), observa-se que o Município deveria tê-los submetido a este Tribunal para os efeitos previstos no art.º 5.º, n.º 1, al. c), da LOPTC (ao

⁽²³³⁾ As orientações e objetivos referenciados no texto supra constam do Relatório Previsional de Gestão 2013/2017, da *Ourémviva* (junto ao Of. da CMO n.º 4849, de 06.06.2013), aprovado pelo órgão executivo do Município em reunião de 20.11.2012, cf. documentado na respetiva ata (n.º 24) narrativa.

⁽²³⁴⁾ Recorde-se que a *Ourémviva, S.A.*, tem um objeto social misto, integrando atividades de promoção do desenvolvimento local e regional e de gestão de serviços de interesse geral, cf. art.º 4.º, n.º 1, dos seus Est.

⁽²³⁵⁾ CP incluso no anexo XIV ao Of. da CMO n.º 7882, de 04.10.2013.



invés dos determinados no art.º 47.º, n.º 7, do RJAEL), em execução do disposto nos art.ºs 46.º, n.ºs 1, al. b), e 2, e 48.º da LOPTC, e 145.º da LOE2013⁽²³⁶⁾.

4.1.9. PAGAMENTOS ANTES DO VISTO (AOS CP INTEGRADOS NOS PROCS. DE VISTO N.ºS 588/2013 A 594/2013)

4.1.9.1. Em momento anterior a 14.10.2013 — data em que a 1.ª Secção do TdC deliberou conceder o visto aos CP detalhados no quadro 6 do p. 3.4.1 (cf. p. 3.4.2), insertos nos procs. n.ºs 588/2013 a 594/2013 — o Município autorizou, em execução daqueles, os pagamentos pormenorizados no quadro do anexo III, que ascenderam, no total, à importância de € 431.800,50 (IVA incluído).

4.1.9.2. Em junho de 2013, a autarquia confirmou a execução financeira dos mencionados CP antes do “visto” nos termos reproduzidos em 4.1.8.2, que aqui se consideram transcritos.

4.1.9.3. Ante o informado e ainda em junho de 2013, demandou-se⁽²³⁷⁾ o Município para que elucidasse a legalidade dos pagamentos realizados face ao estatuído no art.º 45.º, n.º 1, da LOPTC, ao que aquele, em julho de 2013, alegou⁽²³⁸⁾, em síntese, que os pagamentos efetuados foram conformes à lei considerando o seu entendimento (abreviado em 4.1.8.3) de inexigência legal de sujeição dos CP ao controlo financeiro prévio do TdC.

4.1.9.4. O citado art.º 45.º, n.º 1, da LOPTC, determina que “*Os atos, contratos e demais instrumentos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas podem produzir todos os seus efeitos antes do visto ou da declaração de conformidade, exceto quanto aos pagamentos a que derem causa (...)*”. Da norma reproduzida resulta que, enquanto os atos e contratos estiverem pendentes na fiscalização prévia do TdC, podem produzir todos os seus efeitos materiais e jurídicos⁽²³⁹⁾, com exceção dos financeiros (pagamentos convencionados).

4.1.9.5. Relativamente ao entendimento aduzido pela edilidade (vide 4.1.9.3), cumpre apenas assinalar que este não obteve a concordância do coletivo de juízes da 1.ª Secção do TdC que se pronunciou sobre os procs. de visto n.ºs 588/2013 a 594/2013, cf. resulta do teor da Decisão (n.º 852/2013) proferida naqueles em 14.10.2013 (transcrita em 3.4.2), a que acrescem os comentários formulados nos p. 4.1.8.12 e 4.1.8.13, que aqui se dão por reproduzidos.

4.1.9.6. Do exposto, conclui-se que os pagamentos efetuados ao abrigo dos referidos CP em data anterior à da Decisão da 1.ª Secção, antes indicada, no montante total de € 431.800,50 (com IVA), não respeitaram o preceituado no art.º 45.º, n.º 1, da LOPTC.

⁽²³⁶⁾ Anote-se que o conjunto de CP descritos em 3.2 não foi objeto de idêntica observação visto que, além de celebrados ao abrigo do anterior quadro legal do SEL (o RJSEL), não apresentam identidade (ou revelam-na numa extensão mínima/infima) no seu conteúdo, efeitos negociais, duração destes (efeitos), momento da sua formalização, entre outros aspetos.

⁽²³⁷⁾ Cf. al. b) do documento anexo ao Of. da DGTC n.º DECOP/UAT.2/2578/2013, de 20.06.2013 (incluído no proc. de visto n.º 588/2013).

⁽²³⁸⁾ Cf. teor da al. b) do Of. da CMO n.º 5978, de 22.07.2013.

⁽²³⁹⁾ Só assim não será se o valor dos aludidos atos e contratos exceder o montante de € 950.000,00 (IVA excluído), como se alcança do disposto no art.º 45.º, n.º 4, da LOPTC que, contudo, comporta a exceção enunciada no número subsequente da norma legal indicada.



4.2 – APRECIÇÃO GLOBAL DO SEL DO MUNICÍPIO DE OURÉM

4.2.1. CRITÉRIOS (NORMATIVOS) CONSIDERADOS

4.2.1. A exposição objeto dos pontos seguintes versa sobre a apreciação da viabilidade e sustentabilidade financeira de cada uma das empresas do SEL do Município de Ourém assinaladas em 2.2 à luz dos critérios estabelecidos no art.º 62.º, n.º 1, do RJAEL. Para o efeito, importa mencionar que, em termos genéricos, “A sustentabilidade financeira deve ser entendida como a capacidade de a empresa satisfazer temporalmente os seus compromissos com as instituições financeiras, fornecedores e trabalhadores”⁽²⁴⁰⁾, a qual se encontra gravemente afetada se “As vendas e prestações de serviços realizados durante os últimos três anos não cobrem, pelo menos, 50 % dos gastos totais dos respetivos exercícios”, “Quando se verificar que, nos últimos três anos, o peso contributivo dos subsídios à exploração é superior a 50 % das suas receitas”, “Quando se verificar que, nos últimos três anos, o valor do resultado operacional subtraído ao mesmo o valor correspondente às amortizações e às depreciações é negativo” ou “Quando se verificar que, nos últimos três anos, o resultado líquido é negativo”, conforme considerado, respetivamente, nas als. a), b), c) e d), do número e disposição legal antes indicados.

4.2.2. Como apontado pela doutrina, perante um destes cenários, «o legislador optou por impor uma obrigação de dissolução [da empresa local] (...), dado que “a dívida da empresa é dívida do município”, se se permite a expressão, não podendo, portanto, continuar aquela a ser um “sorvedouro para os dinheiros públicos”»⁽²⁴¹⁾. Entendimento similar se colhe da jurisprudência da 1.ª Secção do TdC produzida sobre a matéria, em particular, quando se manifesta sobre a *ratio legis* subjacente ao citado art.º 62.º e a outras disposições legais do mesmo regime, como se alcança do teor dos seus Acs. de 1.ª instância n.ºs 22/2013, de 06.09 (emitido no proc. de visto n.º 311/2013), 24/2013, de 30.09⁽²⁴²⁾ (proferido no proc. de visto n.º 516/2013), 32/2013, de 02.12 (decretado no proc. de visto n.º 1179/2013), 36/2013, de 20.12 (emitido no proc. de visto n.º 1261/2013), 9/2014, de 25.03 (proferido no proc. de visto n.º 96/2014), 35/2014, de 29.09 (decretado no proc. de visto n.º 550/2014), 41/2014, de 16.12 (proferido no proc. de visto n.º 1876/2014), 2/2015, de 23.01 (emitido nos procs. de visto n.ºs 1028/2014 a 1039/2014) e 6/2015, de 05.05 (emitido no proc. de visto n.º 215/2015), entre outros. Assim, no Ac. n.º 2/2015, antes indicado, podem ler-se as considerações que a seguir se transcrevem:

“Como já se escreveu em outro aresto [vd. Acórdão n.º 36/2013, de 20.12] desta Secção, a norma contida no R.J.A.E.L mostra-se eivada de uma filosofia racionalizadora financeira, que, **vinculadamente**, se estende à criação, modificação, extinção ou, ainda, à mera gestão das empresas locais. **Ou seja, e explicitando, a atividade empresarial local existente ou a**

⁽²⁴⁰⁾ Cf. sufragado no *Livro Branco do Setor Empresarial Local*, novembro de 2011, pág. 31, produzido ao abrigo da Resolução do Conselho de Ministros n.º 64/2010, de 01.07 (pub. no DR, 1.ª S., n.º 168, de 30.08.2010), com o objetivo de proceder ao diagnóstico e caracterização daquele setor.

⁽²⁴¹⁾ Cf. CARLOS JOSÉ BATALHÃO na obra *Empresas Municipais, S.A. (“S.” de Sociedades, “A.” de Anómalas) e a aplicação do CIRE*, editora AEDRL, 2015, pág. 100.

⁽²⁴²⁾ A decisão de recusa de visto vertida no citado Ac. n.º 24/2013 foi mantida pelo Plenário da 1.ª Secção no seu Ac. n.º 11/2014, de 01.07, tirado no RO n.º 18/2013.



constituir deverá, no essencial, mostrar-se viável e sustentável sob o prisma económico-financeiro.

Assinale-se, também, que a consecução do serviço público, a concretizar pelo sector empresarial local, é, ainda, possível mediante o recurso à internalização das atividades nas entidades públicas participantes, ou, através da sua integração em serviços municipalizados, conforme o previsto nos art.^{os} n.^{os} 64.º e 65.º da Lei n.º 50/2012, de 31.08. (...)

Nesse sentido, e a propósito dos pressupostos que tendem à dissolução obrigatória das referidas empresas, o art.º 62.º da Lei n.º 50/2012, de 31.08, sob a epígrafe «Dissolução das empresas locais», dispõe o seguinte:

- «1 - (...) as empresas locais são, obrigatoriamente, objeto de deliberação de dissolução, no prazo de seis meses, sempre que se verifique uma das seguintes situações:
 - a) As vendas e prestações de serviços realizados durante os últimos três anos não cobrem, pelo menos, 50 % dos gastos totais dos respetivos exercícios;
 - b) Quando se verificar que, nos últimos três anos, o peso contributivo dos subsídios à exploração é superior a 50% das suas receitas;
 - c) Quando se verificar que, nos últimos três anos, o valor do resultado operacional subtraído ao mesmo o valor correspondente às amortizações e às depreciações é negativo;
 - d) Quando se verificar que, nos últimos três anos, o resultado líquido é negativo.
- 2 - O disposto no número anterior não prejudica a aplicação dos regimes previstos nos art.^{os} 63.º a 65.º, devendo, nesses casos, respeitar-se igualmente o prazo de seis meses».

Por outro lado, o art.º 70.º, daquela mesma Lei, sob epígrafe «Normas transitórias», prescreve como segue:

- «1 - As entidades de natureza empresarial criadas ou constituídas ao abrigo de legislação anterior, nas quais as entidades públicas participantes exerçam uma influência dominante, (...), ficam obrigadas a adequar os seus estatutos em conformidade com a presente lei, no prazo de seis meses após a sua entrada em vigor.
- 2 - As entidades públicas participantes, uma vez decorrido o prazo previsto no número anterior sem que os estatutos das entidades e sociedades neles referidas tenham sido adequados em conformidade com a presente lei, devem determinar a dissolução das mesmas ou, em alternativa, a alienação integral das participações que nelas detenham.
- 3 - As entidades públicas participantes, no prazo de seis meses após a entrada em vigor da presente lei, devem determinar a dissolução ou, em alternativa, a alienação integral das respetivas participações, quando as entidades e sociedades previstas no n.º 1 incorram nas situações referidas no n.º 1 do artigo 62.º e no artigo 66.º.
- 4 - A verificação das situações previstas (...) nas alíneas a) a d) do n.º 1 do artigo 62.º abrange a gestão das empresas locais (...) nos três anos imediatamente anteriores à entrada em vigor da presente lei.
- 5 - É aplicável, com as devidas adaptações, o disposto nos artigos 61.º a 66.º».



Tribunal de Contas

Das normas transcritas não decorre a mera possibilidade de determinar a dissolução das empresas locais que, económica e financeiramente, se mostrem inviáveis, ainda à luz dos requisitos enunciados nos art.ºs 62.º e 70.º do R.J.A.E.L.

Ao contrário, a norma em causa impõe, obrigatoriamente, a dissolução das empresas locais que, por incorrerem nas situações previstas nas alíneas a) a d) do n.º 1 do art.º 62.º da Lei n.º 50/2012, de 31.08, se mostrarem económica e financeiramente inviáveis.

Para além disso, o referido R.J.A.E.L, no domínio dos art.ºs 62.º a 66.º, impõe, sem equívoco, que a deliberação atinente à dissolução seja tomada no prazo de seis meses subsequente ao início da vigência daquele regime legal, estabelecendo, também, a possibilidade de tais empresas serem objeto de internalização, transformação, integração e fusão.

*A tal opção, legislativa subjaz, indiscutivelmente, o **propósito de apenas serem mantidas as empresas locais que se mostrem, económica e financeiramente, sustentáveis***”.

Acrescente-se que o prazo de 6 meses referido no transcrito art.º 70.º, n.º 3, findou em 01.03.2013 e que o n.º 4 do mesmo inciso legal reporta-se ao triénio 2009/2011⁽²⁴³⁾.

Por fim, cumpre notar que a alteração da al. b) do n.º 1 do art.º 62.º do RJAE, operada pela Lei n.º 69/2015, de 16.07, só vigora desde 17.07.2015, cf. resulta do seu art.º 11.º.

4.2.2. A SOCIEDADE FATIPARQUES – PARQUES DE NEGÓCIOS OURÉM/FÁTIMA, S.A.

4.2.2.1. Na matéria de facto enunciada no p. 2.2.1 deu-se conta de que, entre 2009 e 2012, os resultados líquidos da atividade da *Fatiparques* foram, de forma ininterrupta, negativos, o que, à luz do art.º 62.º, n.º 1, al. d), do RJAE, evidenciava que a sociedade se encontrava em desequilíbrio económico-financeiro. A verificação da situação prevista na norma e preceito legal indicados foi reconhecida nas reuniões da AG e do CA da *Fatiparques* realizadas em 11.09.2013 e pela própria autarquia⁽²⁴⁴⁾ no decurso da auditoria. Como também se referiu, as últimas contas da *Fatiparques* objeto de registo comercial respeitam ao exercício de 2012.

4.2.2.2. Importa ter presente que a *Fatiparques* é uma empresa constituída em conformidade com a lei comercial, de capital maioritariamente privado, em que a participação social do Município se restringe a 25% — é, assim, uma “sociedade comercial participada” na aceção do art.º 4.º do RJAE⁽²⁴⁵⁾.

4.2.2.3. À semelhança do previsto para as empresas locais (vide art.º 40.º, n.º 1, do RJAE), as sociedades comerciais participadas também “*devem apresentar resultados anuais equilibrados*”, cf. o estabelece o art.º 55.º, n.º 2, do RJAE, sob pena dos empréstimos por

⁽²⁴³⁾ Atendendo a que o RJAE entrou em vigor em 01.09.2012, cf. decorre do teor do seu art.º 72.º.

⁽²⁴⁴⁾ No p. 16.1 do seu Of. n.º 7915, de 19.11.2014, a CMO declarou que “A Sociedade *Fatiparques* encontra-se na situação descrita na alínea d) do n.º 1 do artigo 62.º do RJAE”, juntando cópia da ata (n.º 14) da reunião da AG da *Fatiparques* de 11.09.2013, anteriormente remetida a coberto do seu Of. n.º 7882 (sob o anexo “P”), de 04.10.2013.

⁽²⁴⁵⁾ Dispõe o art.º 4.º do RJAE que “*Para os efeitos da presente lei, as entidades referidas no artigo anterior consideram-se sociedades comerciais participadas*”, assim se contemplando as “*entidades constituídas ao abrigo da lei comercial que não assumam a natureza de empresas locais*”, mencionadas no art.º 3.º do RJAE. O regime das participações locais (isto é, “*as participações sociais detidas pelos municípios, pelas associações de municípios, independentemente da respetiva tipologia, e pelas áreas metropolitanas em entidades constituídas ao abrigo da lei comercial que não assumam a natureza de empresas locais*”, cf. art.º 3.º do RJAE) consta, em especial, dos art.ºs 51.º a 55.º do RJAE.



estas contraídas, bem como o endividamento das mesmas, relevarem para os limites ao endividamento das entidades públicas participantes⁽²⁴⁶⁾ em termos proporcionais à sua participação no capital daquelas, como resulta do teor do seu art.º 41.º, n.º 1⁽²⁴⁷⁾ (aplicável ex vi art.º 55.º, n.º 4, do RJAEL) e art.º 54.º, n.º 1, al. c), do RFAL⁽²⁴⁸⁾ — razão pela qual o art.º 46.º, n.º 2, al. c), deste normativo prescreve a inclusão, em anexo aos orçamentos municipais, de um mapa das entidades participadas pelos municípios com menção das respetivas percentagens de participação e valores correspondentes.

4.2.2.4. Anote-se ainda que, de acordo com o disposto nos art.ºs 70.º, n.º 1, do CSC⁽²⁴⁹⁾ e 3.º, n.º 1, al. n), 42.º e 53.º-A, n.º 5, al. b), do CRC, as contas das sociedades comerciais estão sujeitas a registo comercial, a solicitar no prazo previsto no art.º 15.º, n.º 4, do CRC (“*O pedido de registo de prestação de contas (...) deve ser efetuado até ao 15.º dia do 7.º mês posterior à data do termo do exercício económico*”), sendo tal facto (registo) objeto de ulterior publicação⁽²⁵⁰⁾ obrigatória [art.º 70.º, n.º 1, al. a), do CRC].

4.2.2.5. Do regime transitório vertido no art.º 70.º, do RJAEL, e, mais especificamente, nos seus n.ºs 3 a 5, verificada alguma das situações tipificadas no seu art.º 62.º, n.º 1, impendia sobre o Município a obrigação de, no prazo de 6 meses após o início da vigência daquele regime, promover a alienação integral da sua participação local na *Fatiparques*.

4.2.2.6. Um breve parêntesis para notar que, apesar do art.º 70.º, n.º 3, do RJAEL⁽²⁵¹⁾ aludir igualmente à “dissolução”, a aplicação desta operação a sociedades comerciais em que as entidades públicas participantes não exercem uma “influência dominante” nos termos explicitados no seu art.º 19.º, n.º 1 está fortemente condicionada, pois a dissolução por deliberação discricionária⁽²⁵²⁾ dos sócios [prevista no art.º 141.º, n.º 1, al. b), do CSC⁽²⁵³⁾] exige uma maioria de dois terços dos votos emitidos ou uma maioria simples em segunda

⁽²⁴⁶⁾ As entidades públicas participantes abrangem os municípios, as associações de municípios e as áreas metropolitanas, cf. decorre da norma do art.º 5.º do RJAEL.

⁽²⁴⁷⁾ O art.º 41.º, n.º 1, do RJAEL determina que “*Os empréstimos contraídos pelas empresas locais, bem como o endividamento líquido das mesmas, relevam para os limites ao endividamento das entidades públicas participantes, em caso de incumprimento das regras previstas no artigo anterior*”.

⁽²⁴⁸⁾ O art.º 54.º, n.º 1, al. c), do RFAL estabelece que, para efeitos de apuramento do montante da dívida total relevante para o limite de cada município, se incluem “*As empresas locais e participadas de acordo com os artigos 19.º e 51.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, exceto se se tratar de empresas abrangidas pelos setores empresarial do Estado ou regional, por força do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de dezembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 300/2007, de 23 de agosto, e pelas Leis n.ºs 64-A/2008, de 31 de dezembro, e 55-A/2010, de 31 de dezembro, proporcional à participação, direta ou indireta, do município no seu capital social, em caso de incumprimento das regras de equilíbrio de contas previstas no artigo 40.º daquela lei*”.

⁽²⁴⁹⁾ O art.º 70.º, n.º 1, do CSC dispõe que “*A informação respeitante às contas do exercício e aos demais documentos de prestação de contas, devidamente aprovados, está sujeita a registo comercial, nos termos da lei respetiva*”.

⁽²⁵⁰⁾ Publicação que deverá ter lugar “imediatamente”, cf. se depreende do texto do art.º 71.º, n.º 1, do CRC, que determina que “*Efetuada o registo, a conservatória deve promover, imediatamente e a expensas do interessado, as respetivas publicações*”.

⁽²⁵¹⁾ O art.º 70.º, n.º 3, do RJAEL, dispõe que “*As entidades públicas participantes, no prazo de seis meses após a entrada em vigor da presente lei, devem determinar a dissolução ou, em alternativa, a alienação integral das respetivas participações, quando as entidades e sociedades previstas no n.º 1 incorram nas situações referidas no n.º 1 do artigo 62.º e no artigo 66.º*”.

⁽²⁵²⁾ Não vinculada a qualquer causa ou fundamento legal de dissolução ou constante do pacto social.

⁽²⁵³⁾ Em comentário ao preceito legal indicado, RAÚL VENTURA observa, pertinentemente, que “*A causa de dissolução prevista no art.º 141.º, n.º 1, al. b), é uma deliberação dos sócios. Assim, nela não são abrangidos: a) (...); c) a dissolução por vontade unilateral de um ou mais sócios (...)*”, cf. autor citado in *Dissolução e Liquidação de Sociedades – Comentário ao Código das Sociedades Comerciais*, Almedina, 2011, pág. 60.



Tribunal de Contas

convocação, cf. art.^{os} 464.^o, n.^o 1, 383.^o, n.^{os} 2 e 3 e 386.^o, n.^{os} 3 e 4, do CSC. Esclareça-se que tal influência — que concorre para a delimitação do conceito de “empresa local” — ocorre em função da verificação, em relação à entidade pública participante, de uma das situações elencadas nas três alíneas do n.^o 1 do citado art.^o 19.^o, a saber:

- “Detenção da maioria do capital ou dos direitos de voto” [al. a)];
- “Direito de designar ou destituir a maioria dos membros do órgão de gestão, de administração ou de fiscalização” [al. b)];
- “Qualquer outra forma de controlo de gestão” [al. c)].

4.2.2.7. Revertendo à matéria em análise, observe-se que, apesar do sobredito prazo de 6 meses ter findado em 01.03.2013 (cf. art.^{os} 70.^o, n.^o 3 e 72.^o, do RJAEL), a referida obrigação de alienação:

- “não se extingue por força de uma eventual «recuperação financeira» (...) da mesma no triénio seguinte. Não é esse o teor da lei nem foi essa a vontade do legislador, como decorre dos artigos 62.^o n.^o 1 e 70.^o do RJAEL”, cf. se conclui, por analogia, do declarado (em 1.^a instância) pela 1.^a Secção do TdC no seu Ac. n.^o 6/2015, de 05.05⁽²⁵⁴⁾ (proc. de visto n.^o 215/2015);
- Mantém-se relativamente aos triénios subsequentes “sempre que as sociedades comerciais participadas incorram em alguma das situações tipificadas no n.^o 1 do artigo 62.^o”, como estabelecido no art.^o 66.^o do RJAEL.

4.2.2.8. Registe-se ainda que, de acordo com o preceituado no art.^o 61.^o do RJAEL, aplicável, com as devidas adaptações, por força do seu art.^o 70.^o, n.^o 5, “Compete ao órgão deliberativo da entidade pública participante, sob proposta do respetivo órgão executivo, deliberar sobre a alienação (...) das participações locais” (art.^o 61.^o, n.^o 1) e “As deliberações previstas no presente artigo são comunicadas à Direção-Geral das Autarquias Locais e à Inspeção-Geral de Finanças (...), no prazo de 15 dias” (art.^o 61.^o, n.^o 3). As citadas deliberações apenas fixam as condições jurídico-administrativas a atender pelos serviços das entidades públicas participantes na ulterior concretização da alienação das participações locais, não operando, por si só, tal efeito jurídico (de alienação).

4.2.2.9. Por último, o art.^o 67.^o do RJAEL estatui que “A violação do disposto no presente capítulo [art.^{os} 61.^o a 67.^o] é comunicada pela Direção-Geral das Autarquias Locais à Inspeção-Geral de Finanças, para efeitos do exercício da tutela administrativa e financeira e, sendo caso disso, a fim de esta requerer a dissolução oficiosa da empresa em causa⁽²⁵⁵⁾”.

⁽²⁵⁴⁾ No Aresto indicado no texto supra, a 1.^a Secção foi chamada a pronunciar-se sobre uma empresa local que, por incorrer nas situações previstas no art.^o 62.^o, n.^o 1, als. a) e b), do RJAEL no triénio 2009/2011, se impunha a sua dissolução obrigatória nos termos do art.^o 70.^o, n.^o 3, do mesmo regime.

⁽²⁵⁵⁾ Anote-se que o TdC, a DGAL e a IGF têm competência concorrente para apreciar a viabilidade económico-financeira de uma empresa local, mas só às entidades referidas em último “é conferido (...) em exclusivo [vd. art.^o 67.^o do RJAEL], o dever de providenciar, no âmbito do exercício da tutela administrativa e financeira, pela dissolução da empresa local, caso ocorram os respetivos pressupostos contidos no art.^o 62.^o, n.^o 1, als. a), b) e c), do RJAEL. Dever esse que se apresenta vinculado e de execução obrigatória”, como expresso no Ac. do Plenário da 1.^a Secção n.^o 19/2015, de 17.12 (tirado no RO n.^o 6/2015).



4.2.2.10. Do teor da ata (n.º 14) narrativa da reunião da AG da *Fatiparques* ocorrida em 11.09.2013 (vide p. 2.2.1.4), depreende-se que, num primeiro momento, o Município teria procurado alienar a sua participação junto dos restantes acionistas daquela sociedade e, posteriormente, diligenciado pela sua dissolução através de deliberação discricionária daqueles [art.º 141.º, n.º 1, al. b), do CSC]. Consequentemente, solicitou-se⁽²⁵⁶⁾ à autarquia cópia das atas das reuniões da CMO e da AMO em que foram tomadas as deliberações de alienação das participações sociais do Município na *Fatiparques*, dos documentos ilustrativos do procedimento de alienação alegadamente promovido, das atas descritivas das reuniões dos órgãos colegiais antes identificados em que foram tomadas as deliberações de aprovação da proposta de dissolução (voluntária) daquela sociedade e da(s) comunicação(ões) de todas as deliberações anteriormente referidas às entidades indicadas no art.º 61.º, n.º 3, do RJEL.

4.2.2.11. Em resposta, a edilidade informou⁽²⁵⁷⁾ que “*Face à recusa de dissolução da Fatiparques por parte da maioria dos acionistas*” “*não existe a documentação solicitada (...)*”. O informado suscita dois breves comentários:

- i) Não obstante a inexistência de prévia aprovação, por deliberação da AMO sob proposta da CMO, da alienação da participação local do Município na *Fatiparques*, cf. exigido no art.º 61.º, n.º 1, do RJEL (aplicável *ex vi* seu art.º 70.º, n.º 5), a edilidade terá⁽²⁵⁸⁾ limitado a realização das suas diligências (informais) de alienação (ou venda) da participação local de que é detentora junto dos acionistas daquela sociedade, não as tendo alargado a um universo mais amplo de potenciais interessados através do desenvolvimento de um procedimento conforme com o disposto no art.º 5.º, n.º 6, al. a), do CCP [por referência à alienação de bens móveis mencionada na al. b) do n.º 4 do mesmo preceito legal]⁽²⁵⁹⁾;
- ii) À revelia da competência decisória cometida no art.º 61.º, n.º 2, do RJEL, aos órgãos deliberativo e executivo em matéria de dissolução de empresas locais, o Município procurou extinguir (por dissolução) a *Fatiparques* através de deliberação discricionária dos seus acionistas (em AG) apesar de não exercer sobre a sociedade uma “influência dominante” nos termos positivados no seu art.º 19.º, n.º 1.

4.2.2.12. O comentado nas als. i) e ii) que antecedem denuncia, manifestamente, um insuficiente conhecimento, por parte da autarquia, do regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais estabelecido na Lei n.º 50/2012, de 31.08.

4.2.2.13. Do exposto, conclui-se que o Município não cumpriu, até ao momento, a obrigação — fixada no art.º 70.º, n.º 3, do RJEL — de deliberar no sentido de alienar a sua participação local na *Fatiparques* ante a ocorrência da situação prevista no art.º 62.º, n.º 1, al. d), do RJEL no triénio 2009/2011 (cf. seu art.º 70.º, n.º 4), nem a resultante da norma do art.º 66.º daquele

⁽²⁵⁶⁾ Cf. teor das als. n) a r) do Of. da DGTC n.º 13467, de 17.09.2014.

⁽²⁵⁷⁾ Cf. se conclui do declarado no p. 16.6 do Of. da CMO n.º 7915, de 19.11.2014, conjugado com o exposto na pág. 14 daquele ofício em relação às alíneas n), o), p), q) e r).

⁽²⁵⁸⁾ “Terá” dado que o Município não comprova, através da junção dos pertinentes elementos documentais, que propôs aos acionistas da *Fatiparques* a alienação da sua participação no capital social daquela sociedade.

⁽²⁵⁹⁾ Cf. solução sufragada por PEDRO GONÇALVES in *Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local*, Almedina, 2012, págs. 292 e 300, em comentário ao art.º 66.º do RJEL. Saliente-se que o citado Autor não afasta a “*eventualidade de uma alienação a preço zero (...) para alcançar o resultado que a lei pretende*”.



Tribunal de Contas

regime atenta a continuação da verificação da mesma situação [art.º 62.º, n.º 1, al. d), do RJAE] no triénio 2010/2012.

4.2.2.14. O apontado, além de contrário ao princípio da legalidade consagrado nos art.ºs 266.º, n.º 2, da CRP e 3.º, n.º 1, do CPA, não é concordante com o princípio da prossecução do interesse público previsto nos art.ºs 266.º, n.º 1, da CRP e 4.º, do CPA, considerando que não se divisa como poderá a *Fatiparques* prosseguir os fins de interesse público local⁽²⁶⁰⁾ que justificaram, no pretérito, a participação do Município no seu capital social, porquanto o desequilíbrio económico-financeiro das suas contas afetará (negativamente), forçosamente, o desenvolvimento regular da sua atividade — como o indicia a ausência de registo das contas da *Fatiparques* concernentes aos exercícios de 2013 e 2014 (vide p. 2.2.1.6) no prazo fixado no art.º 15.º, n.º 4, do CRC, igualmente desrespeitado. Acresce que tal desequilíbrio condiciona a gestão orçamental autárquica uma vez que, como sinalizado em 4.2.2.3, o desequilíbrio das contas da *Fatiparques* limita a capacidade de endividamento do Município [art.ºs 41.º, n.º 1, do RJAE, aplicável *ex vi* seu art.º 55.º, n.º 4, e 54.º, n.º 1, al. c), do RFAL].

4.2.2.15. As ilegalidades supra indiciadas deverão ser comunicadas à IGF para efeitos do exercício da tutela administrativa e financeira mencionada no art.º 67.º do RJAE, reproduzido em 4.2.2.9.

4.2.3. A SOCIEDADE MAISOURÉM, S.A.

4.2.3.1. Os factos relatados no p. 2.2.2 evidenciam, em síntese, que a *MaisOurém, SA*, surgiu no contexto de uma PPPI, lançada pela edilidade em 2008 com vista a associar o setor privado à execução de um projeto autárquico correspondente à implementação de 4 equipamentos. Tal sociedade — que integrou, como ativo, imóveis adquiridos ao Município (no valor de € 4.801.500,00) mediante pagamento diferido no tempo — com participação maioritária de capital privado, não chegaria a concretizar um único equipamento devido (entre outras) a dificuldades, por parte dos parceiros privados, de acesso a financiamento bancário⁽²⁶¹⁾. Em 28.02.2013, a AMO deliberou promover a dissolução da *MaisOurém, SA*, ante os resultados líquidos negativos por esta apresentados nos exercícios de 2009, 2010 e 2011 o que, à luz do disposto no art.º 62.º, n.º 1, al. d), do RJAE, expunha a sua insustentabilidade económico-financeira. Porém, a dissolução “*não foi aprovada em assembleia geral de acionistas por falta de quórum dos sócios, em virtude de ter ocorrido renúncia aos mandatos de todos os administradores, exceto do presidente do conselho de administração, que é o Senhor Presidente da Câmara Municipal de Ourém*”, cf. informado⁽²⁶²⁾ pela autarquia.

4.2.3.2. Na sequência da confirmação do não registo, no triénio 2011/2013, dos documentos de prestação de contas da *MaisOurém, SA* — por não produção e aprovação destas em razão da aludida renúncia (e conseqüente ausência de quórum) — a CMO deliberou, em 16.09.2014, dar conhecimento do facto ao serviço de registo comercial competente para efeitos de

⁽²⁶⁰⁾ As sociedades comerciais participadas devem prosseguir fins de relevante interesse público local, cf. resulta dos art.ºs 52.º e 53.º, n.º 1, do RJAE.

⁽²⁶¹⁾ Como resulta do teor da Inf. n.º 2/2013, de 08.02.2013, produzida pelo Adjunto do Presidente da CMO, transcrita na ata narrativa da reunião deste órgão colegial realizada em 14.02.2013.

⁽²⁶²⁾ Cf. teor do p. 17.2 do Of. da CMO n.º 7915, de 19.11.2014.



instauração oficiosa do procedimento administrativo de dissolução da dita sociedade nos termos do art.º 5.º, al. a), do RJPADL⁽²⁶³⁾. Em 19.03.2015 foi proferida, naquele procedimento, decisão de dissolução da *MaisOurém, SA*, com fundamento no (seu) incumprimento da obrigação de proceder ao registo da prestação de contas durante 2 anos seguidos.

4.2.3.3. Dito isto, interessa ter presente que a *MaisOurém, SA*, é uma empresa regida pelo direito comercial, de capital misto, minoritariamente público — em que a participação social da autarquia representa 49% (€ 122.500,00) daquele —, o que determina o seu enquadramento jurídico nas sociedades comerciais participadas, mencionadas no art.º 4.º, do RJAEL e reguladas (em especial, as participações locais) nos seus art.ºs 51.º a 55.º. O regime jurídico daquelas e das participações sociais dos municípios em tais entidades foi oportunamente descrito no âmbito das observações formuladas à sociedade *Fatiparques*, vertidas nos p. 4.2.2.3 e seguintes pelo que, por razões de economia expositiva, se remete para a sua consulta. A identidade das situações que determinaram tais observações com as (situações) verificadas no domínio da *MaisOurém, SA*, suscitam reparos similares, salientando-se o propósito do Município — com o fim de cessar a sua posição jurídica na *MaisOurém, SA*, cf. o o impunha o disposto no art.º 70.º, n.º 3, do RJAEL⁽²⁶⁴⁾ — extinguir, por dissolução, esta sociedade, apesar da sua parte social não lhe conferir uma “influência dominante” (nos termos do art.º 19.º, n.º 1, do RJAEL) que lhe assegurasse o êxito de tal desiderato. Concomitantemente, constata-se que a comunicação, efetuada em 18.11.2014, à DGAL e à IGF, das deliberações referentes à citada dissolução, tomadas pelos seus órgãos executivo e deliberativo em 14.02.2013 e 28.02.2013, respetivamente, excedeu, em muito, o prazo de 15 dias previsto no art.º 61.º, n.º 3, do RJAEL⁽²⁶⁵⁾.

4.2.3.4. Sem prejuízo do antes referido, verifica-se que a deliberação, tomada em 16.09.2014 pela CMO, de suscitar o procedimento administrativo de dissolução oficiosa da *MaisOurém, SA*, filiada em causa diversa⁽²⁶⁶⁾ da indicada no art.º 62.º, n.º 1, al. d), do RJAEL e a ulterior decisão de dissolução naquele proferida (em 19.03.2015, cf. consta em 2.2.2.10) concorreram para a realização do fim último subjacente à obrigação de alienação integral das participações sociais detidas por entidades públicas participantes em sociedades comerciais, prescrita nos art.ºs 66.º e 70.º, n.º 3, do RJAEL: a de garantir que as sociedades comerciais em que os municípios participam (sem influência dominante) desenvolvem, ou possam desenvolver, de forma eficiente, os projetos públicos de interesse local que os motivaram a associar-se-lhes, o que é condicionado pela viabilidade e sustentabilidade económica e financeira daquelas entidades⁽²⁶⁷⁾.

⁽²⁶³⁾ O art.º 5.º, al. a), do RJPADL prevê que o conservador possa abrir um procedimento administrativo de dissolução de uma entidade comercial “mediante auto que especifique as circunstâncias que determinaram a instauração do procedimento e que identifique a entidade e a causa de dissolução” quando “Durante dois anos consecutivos, a sociedade não tenha procedido ao registo da prestação de contas;” [al. a)].

⁽²⁶⁴⁾ Em virtude da *MaisOurém, SA*, incorrer na situação descrita no art.º 62.º, n.º 1, al. d), do RJAEL nos exercícios de 2009, 2010 e 2011.

⁽²⁶⁵⁾ Preceito legal aplicável por remissão do art.º 70.º, n.º 5, do RJAEL.

⁽²⁶⁶⁾ Correspondente à inexistência de registo de prestação de contas durante 2 anos consecutivos, cf. art.º 5.º, al. a), do RJPADL.

⁽²⁶⁷⁾ Neste sentido, o RJAEL permite que os municípios detenham participações locais “fundamentadas na melhor prossecução do interesse público” (art.º 6.º, n.º 1), cuja aquisição exige a prévia indicação dos “pressupostos justificativos do relevante interesse público local” (art.º 53.º, n.º 1) e de ser acompanhada dos “estudos técnicos, (continua na pág. seguinte)



Tribunal de Contas

4.2.3.5. À data da conclusão do relatório, a extinção da personalidade jurídica societária da *MaisOurém, SA*, ainda não tinha ocorrido — o que só sucede com o registo do encerramento da liquidação (art.º 160.º, n.º 2, do CSC), antecedida do respetivo procedimento administrativo, a promover oficiosamente (art.º 146.º, n.º 6, do CSC⁽²⁶⁸⁾) logo que a citada decisão de dissolução se torne definitiva⁽²⁶⁹⁾. No entanto, considerando, cumulativamente, o assinalado no parágrafo precedente e que a emissão daquela decisão (de dissolução) tem por efeito “*como regra, a paralisação da atividade do objeto da sociedade*”⁽²⁷⁰⁾, no sentido de não poderem ser concretizados novos negócios⁽²⁷¹⁾, entende-se que o facto da referida extinção ainda não se ter verificado não é (juridicamente) relevante.

4.2.4. A SOCIEDADE SRUFÁTIMA – SOCIEDADE DE REABILITAÇÃO URBANA DE FÁTIMA, EM, S.A.

4.2.4.1. O exposto em 2.2.3 revela que, no início de 2013, a administração da *SruFátima* promoveu a adaptação dos Est. da empresa ao RJAEL, sustentando ainda a continuidade da sua atividade em razão da não verificação de alguma das situações contempladas no art.º 62.º, n.º 1, daquele regime. Não obstante o alegado, logo no exercício de 2013, a *SruFátima* apresentou resultados líquidos negativos, no valor de € 564.302,87, que mobilizaram, para a sua cobertura, mais de metade do valor do capital da empresa — facto que, ante o prescrito nos art.ºs 35.º do CSC, 40.º, n.º 2 e 41.º, n.º 1, do RJAEL, e art.º 54.º, n.º 1, al. c), do RFAL, levaram o Município a repor o equilíbrio das contas da *SruFátima* através de uma transferência de fundos (no montante de € 563.462,01) para esta empresa em 2014. E, neste ano económico, o desenvolvimento da sua atividade terá gerado novo desequilíbrio nas suas contas, como se extrai da pronúncia emitida por membros da vereação sobre o Relatório da situação económica e financeira da *SruFátima* reportada ao 3.º trimestre de 2014 (cf. p. 2.2.3.9). Já no decurso da auditoria, o Município diligenciou pela dissolução da *SruFátima* — integrando nos serviços municipais a maioria das atividades por aquela prosseguidas — tendo a sua extinção ocorrido em 29.12.2015 [cf. p. 2.2.3.13, al. ii)] com o registo do encerramento da sua liquidação (art.º 160.º, n.º 2, do CSC). Apesar da sua extinção, o período temporal

nomeadamente do plano do projeto, na ótica do investimento, da exploração e do financiamento, demonstrando-se a viabilidade e sustentabilidade económica e financeira” das sociedades comerciais participadas (art.º 32.º, n.º 1, aplicável por remissão do art.º 53.º, n.º 2). Tais estudos “*devem incluir ainda a justificação das necessidades que se pretende satisfazer com a empresa local [no caso, participação local], a demonstração da existência de procura atual ou futura, a avaliação dos efeitos da atividade da empresa sobre as contas e a estrutura organizacional e os recursos humanos da entidade pública participante, assim como a ponderação do benefício social resultante para o conjunto de cidadãos*” (art.º 32.º, n.º 1, aplicável por força do disposto no art.º 53.º, n.º 2).

⁽²⁶⁸⁾ O art.º 146.º, n.º 6, do CSC estatui que “*Nos casos em que tenha ocorrido dissolução administrativa promovida por via oficiosa, a liquidação é igualmente promovida oficiosamente pelo serviço de registo competente*”.

⁽²⁶⁹⁾ Cf. art.º 13.º do RJPADL [“*Tornando-se a decisão definitiva, o conservador lavra oficiosamente o registo da dissolução (...)*”], o que ocorrerá se, no prazo fixado no seu art.º 12.º, n.º 1, a decisão de dissolução não for judicialmente impugnada.

⁽²⁷⁰⁾ Cf. *Código das sociedades comerciais em comentário*, Vol. II, coord. JORGE M. COUTINHO DE ABREU, Almedina, 2011, pág. 565.

⁽²⁷¹⁾ Só assim não será se, por deliberação social, o ulterior liquidatário for autorizado a “*continuar temporariamente a atividade anterior da sociedade*”, cf. art.º 152.º, n.º 2, al. a), do CSC. Porém, cf. observa RAÚL VENTURA, “*continuar a atividade anterior não envolve o progresso da atividade anterior, como acontecia na fase ativa da sociedade; não será admissível, por exemplo, comprar ou encomendar uma nova fábrica, adquirir, por trespasse um novo estabelecimento comercial, comprar uma nova máquina destinada a fazer aumentar a capacidade de produção*”, cf. autor citado in *Dissolução e Liquidação de Sociedades – Comentário ao Código das Sociedades Comerciais*, Almedina, 2011, pág. 339. Em sentido análogo, vide anotação ao aludido art.º 152.º, n.º 2, al. a), do CSC no *Código das sociedades comerciais em comentário*, Vol. II, coord. JORGE M. COUTINHO DE ABREU, Almedina, 2011, pág. 657.



Tribunal de Contas

(coincidente com o da auditoria) em que decorreu o respetivo procedimento justifica a formulação de algumas considerações.

4.2.4.2. Nos termos do art.º 19.º, n.º 1, do RJAEL, a *SruFátima* configurava uma empresa local, constituída sob a forma jurídica de sociedade anónima, cujo capital social era exclusivamente detido pelo Município. Tratava-se de uma empresa que, em virtude de operar no setor da reabilitação urbana, se encontrava sujeita ao respetivo regime jurídico, estabelecido no DL n.º 307/2009, de 23.10, sem prejuízo da aplicação do RJAEL aos aspetos não regulados naquele DL (cf. resulta do teor do art.º 69.º, n.º 1, do RJAEL). Por conseguinte, a *SruFátima* deveria, nos termos do disposto no art.º 70.º, n.ºs 1, 3 e 4, do RJAEL, e até 01.03.2013, conformar os seus Est. a este regime — o que sucedeu, como se viu — e verificar se, no triénio 2009/2011, não incorreu em alguma das situações previstas no art.º 62.º, n.º 1, do RJAEL. No que respeita a esta matéria, a resposta seria negativa segundo o teor do “mapa” representado na carta⁽²⁷²⁾ do Presidente do CA da *SruFátima*, de 11.02.2013, mencionada em 2.2.3.3, apresentando-se, no quadro seguinte, a informação nela prestada relativamente à situação indicada no art.º 62.º, n.º 1, al. d), do RJAEL.

Quadro 8

	2009	2010	2011	2012
Resultado líquido:	-191.521,46	-208.157,39	49.279,23	18.655,30

4.2.4.3. Consultados os RG da *SruFátima* relativos aos exercícios de 2010, 2011 e 2012⁽²⁷³⁾, constata-se que todos os valores inscritos no quadro supra se encontram corretos com exceção do respeitante ao resultado líquido apurado no exercício de 2011 que, de acordo com o respetivo RG, se cifrou em € 194.595,28 negativos (ao invés dos declarados € 49.279,23 positivos), cf. expresso nas suas págs. 7, 26 e 27, e no documento de certificação legal de contas (datado de 03.04.2012) que o acompanha. Sendo assim, forçoso se torna concluir que, no triénio 2009/2011, a *SruFátima* apresentou resultados líquidos negativos pelo que, nos termos do disposto no art.º 70.º, n.ºs 3 e 4, do RJAEL, o Município deveria ter determinado a sua dissolução até à data de 01.03.2013 dada a verificação da situação prevista no art.º 62.º, n.º 1, al. d), do citado regime — o que, em colisão com o referido art.º 70.º, n.º 3, não ocorreu.

4.2.4.4. Em resultado do circunstancialismo político que rodeou a viabilização do orçamento autárquico para o ano de 2015, em 17.04.2015 a CMO submeteu à apreciação da AMO uma proposta de dissolução daquela empresa e a internalização das atividades desta nos serviços camarários “*por ato de gestão do seu acionista*” (cf. p. 2.2.3.11). Consequentemente, a abertura do procedimento de dissolução da *SruFátima* consubstanciou um ato discricionário do seu acionista único (o Município), alheio ao cumprimento da determinação (de dissolução) estatuída no citado art.º 70.º, n.º 3, do RJAEL [por referência à situação enunciada no seu art.º 62.º, n.º 1, al. d)].

⁽²⁷²⁾ Carta remetida em anexo (anexo “J”) ao Of. da CMO n.º 7882, de 04.10.2013.

⁽²⁷³⁾ Não se dispõe do RG concernente ao exercício de 2009 mas, quer na carta supra citada, quer no RG relativo ao exercício de 2010, se indica que, em 2009, a *SruFátima* apresentou o resultado líquido de € 191.521,46 negativos (cf. pág. 26 do RG referente ao exercício de 2010). Acrescente-se que os RG da *SruFátima* relativos aos exercícios de 2010, 2011 e 2012 foram extraídos do sítio da Internet com o endereço (<http://www.sru.pt/152/lei-50-2012-transparencia>) indicado pela CMO no p. 18.3 do seu Of. n.º 7915, de 19.11.2014.



Tribunal de Contas

4.2.4.5. Sendo verdade que, com fundamento distinto e ainda antes do término de 2015, o Município atingiu o resultado (ou melhor, um dos resultados) — dissolução da *Srufátima* — prescrito no RJAEL para as empresas locais e sociedades comerciais participadas que careçam de viabilidade e sustentabilidade económico-financeira, não é menos verdade que o cumprimento tempestivo (isto é, até 01.03.2013) da obrigação⁽²⁷⁴⁾ de dissolução constante no aludido art.º 70.º, n.º 3, do RJAEL teria, certamente, evitado o dispêndio de mais recursos financeiros do orçamento municipal de 2014 com aquela empresa, como os destinados a reequilibrar as suas contas, já mencionados no p. 4.2.4.1.

4.2.5. A SOCIEDADE OURÉMVIVA – GESTÃO DE EVENTOS, SERVIÇOS E EQUIPAMENTOS, EM, S.A.

4.2.5.1. O exposto em 2.2.4 revela que as origens da *Ourémviva* remontam a 2000, ano em que a autarquia constituiu, com uma dotação de € 50.000,00, a empresa pública municipal *Verourém, EM*, com um objeto social circunscrito, no essencial, a atividades de informação e comunicação da ação do Município, exploração de publicidade, promoção de eventos culturais e gestão dos respetivos equipamentos, bem como de equipamentos desportivos. Até à atual forma jurídico-organizativa (forma de direito privado, de tipo societário), os Est. daquela empresa sofreram alterações expressivas na parte referente ao seu objeto social, que se estendeu a um complexo de atividades diferenciadas como a prestação de serviços de apoio educativo, social, de serviços culturais, fomento desportivo e recreativo, gestão de mercados municipais, sistemas municipais de drenagem e tratamento de águas residuais urbanas, equipamentos municipais, redes de espaços verdes, zonas de estacionamento e promoção de ações de gestão florestal e de apoio ao desenvolvimento rural, entre outras, que a *Ourémviva, EEM* — antecessora da *Ourémviva* — podia desenvolver. Em julho de 2013, o Município adequou os Est. da *Ourémviva* ao RJAEL e, em junho de 2014, efetuou uma transferência financeira (no valor de € 235.471,38) a favor desta empresa destinada a repor o equilíbrio das suas contas. Por fim, anota-se que, das intervenções de membros da CMO e da AMO ocorridas, respetivamente, nas reuniões de 29.10.2014 e 28.09.2015 (cf. p. 2.2.4.8 e 2.2.4.9), se infere o propósito de a autarquia internalizar parte significativa das atividades prosseguidas por aquela entidade nos serviços camarários quando a lei vigente permitir que tal operação decorra de forma gradual — o que, no seu entendimento, não se verifica, tendo motivado a aprovação, pelo citado órgão deliberativo (na mesma reunião de 28.09.2015), de uma moção a solicitar à Assembleia da República e ao Governo uma alteração legislativa nesse sentido.

4.2.5.2. Dito isto, cumpre observar que a *Ourémviva* é uma empresa local nos termos referidos no art.º 19.º, n.º 1, do RJAEL, constituída sob a forma de sociedade anónima pelo Município — que detém a totalidade do seu capital social (sociedade anónima unipessoal, cf. art.º 19.º, n.º 2, do RJAEL), no montante de € 50.000,00 —, com um objeto social misto⁽²⁷⁵⁾, considerando que compreende a gestão de serviços de interesse geral [cf. art.º 4.º, n.º 2, als. a) a d), dos Est.] e atividades de promoção do desenvolvimento local [cf. art.º 4.º, n.º 2, al. e), dos Est.].

⁽²⁷⁴⁾ Obrigação que impende sobre os órgãos executivo e deliberativo do Município, cf. decorre do disposto no art.º 61.º, n.º 2, do RJAEL, aplicável por remissão do seu art.º 70.º, n.º 5.

⁽²⁷⁵⁾ Consentido pelo disposto no art.º 20.º, n.º 3, do RJAEL. Em sentido análogo, vide PEDRO GONÇALVES in *Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local*, Almedina, 2012, pág. 109.



Tribunal de Contas

4.2.5.3. De acordo com o informado pela edilidade em outubro de 2013 (cf. p. 2.2.4.6), no triénio 2009/2011 a *Ourémviva* cumpriu todos os critérios enunciados no art.º 62.º, n.º 1, do RJAEL (na redação inicial). Porém, como se deu conta em 4.1.4, os “subsídios à exploração” previstos em 22 (dos 23) CP⁽²⁷⁶⁾ vigentes em 2011 e 2012 foram incorretamente escriturados como “prestações de serviços” nos RG da *Ourémviva*, EEM, relativos aos exercícios daqueles anos (2011 e 2012) o que, naturalmente, desvirtua a avaliação da sustentabilidade financeira da empresa à luz dos critérios fixados no citado art.º 62.º, n.º 1 — dado que estes (critérios) apelam a informação (contabilística) apresentada nas demonstrações financeiras que acompanham aqueles relatórios⁽²⁷⁷⁾.

4.2.5.4. No quadro que se segue, ilustra-se a aplicação dos critérios indicados nas als. a), b) e d), do n.º 1 do art.º 62.º, do RJAEL (na versão originária), à *Ourémviva* com base nos elementos constantes nos RG⁽²⁷⁸⁾ (de 2009 a 2013) da empresa.

Quadro 9 – Aplicação dos critérios indicados nas als. a), b) e d), do n.º 1 do art.º 62.º, do RJAEL, à *Ourémviva*

Al. ⁽²⁷⁹⁾		2009	2010	2011	2012	2013
a)	VENDAS E PRESTAÇÕES DE SERVIÇOS	625.959,33	795.628,70	3.323.409,00	3.957.272,32	2.836.358,69
	GASTOS/CUSTOS TOTAIS	1.293.441,00	1.695.785,00	3.720.183,53	4.416.951,40	3.992.331,46
		48,40%	46,92%	89,33%	89,59%	71,05%
b)	SUBSÍDIOS À EXPLORAÇÃO	636.147,65	752.152,66	339.533,16	469.947,06	890.614,15
	RENDIMENTOS/PROVEITOS TOTAIS	1.295.757,00	1.591.261,00	3.714.934,96	4.523.174,98	3.756.860,08
		49,09%	47,27%	9,14%	10,39%	23,71%
d)	RESULTADO LÍQUIDO	1.257,91	- 105.670,51	- 11.644,63	72.695,08	- 242.166,17

4.2.5.5. Segundo tais elementos, e não obstante algumas oscilações verificadas nos biénios 2009/2010 e 2010/2011, a *Ourémviva* revelava-se uma empresa económica e financeiramente sustentável. No entanto, se, nos RG dos exercícios de 2011 e 2012, se proceder à correção do registo, de “prestações de serviços” para “subsídios à exploração”, das verbas estipuladas nos CP referenciados em 4.2.5.3, obtêm-se os resultados explicitados no quadro seguinte.

⁽²⁷⁶⁾ CP identificados no quadro 3 do p. 3.2.1.

⁽²⁷⁷⁾ O dever de relatar a gestão e apresentar contas consta do art.º 65.º do CSC, que compreende, segundo o seu n.º 1, “o relatório de gestão, as contas do exercício e demais documentos de prestação de contas previstos na lei, relativos a cada exercício anual”. Nos “demais documentos de prestação de contas previstos na lei” incluem-se as demonstrações financeiras obrigatórias nos termos do SNC (vide, ainda, para as sociedades anónimas, o disposto nos art.ºs 451.º a 455.º do CSC). Nos termos do art.º 11.º, n.ºs 1 e 3, do DL n.º 158/2009, de 13.07, as entidades ficam obrigadas a apresentar as seguintes demonstrações financeiras: *Balanço*, *Demonstração dos resultados por natureza*, *Demonstração das alterações no capital próprio*, *Demonstração dos fluxos de caixa pelo método direto* e *Anexo*. Adicionalmente, podem apresentar uma *Demonstração dos resultados por funções*. A estrutura e conteúdo destas demonstrações financeiras consta na NCRF 1 (exceto a relativa à *Demonstração dos fluxos de caixa pelo método direto*, cuja elaboração se encontra prevista na NCRF 2), devendo ser apresentadas, pelo menos, anualmente (parágrafo 9 da NCRF 1).

⁽²⁷⁸⁾ Relatórios seguidamente identificados: [1] Relatório e Contas relativo ao exercício de 2009 da Verourém – Gestão de Equipamentos Sociais e Desportivos, EEM, incluso no “Doc. 9” junto ao Of. da CMO n.º 7915, de 19.11.2014; [2] RG relativo ao exercício de 2010 da *Ourémviva* – Gestão de Eventos, Serviços e Equipamentos, EEM, integrado no “Doc. 9” antes mencionado; [3] RG relativo ao exercício de 2011 da *Ourémviva* – Gestão de Eventos, Serviços e Equipamentos, EEM, disponível na página institucional da empresa na Internet (www.ouremviva.pt); [4] RG relativo ao exercício de 2012 da *Ourémviva* – Gestão de Eventos, Serviços e Equipamentos, EEM, incluso no “Doc. 1” anexo ao Of. da CMO n.º 4849, de 06.06.2013 e [4] Relatório e Contas relativo ao exercício de 2013 da *Ourémviva*, EM, SA, inserto no “Doc. 9” apenso ao supra citado Of. da CMO n.º 7915. Saliente-se que os resultados mencionados no quadro supra para os exercícios de 2009 a 2012 coincidem com os indicados no quadro reproduzido no p. 2.2.4.6 do relatório, quadro esse integrado no anexo “i” ao Of. da CMO n.º 7882, de 04.10.2013, que resultou de uma “análise informal efetuada pelo revisor oficial de contas da *Ourémviva*, EM, SA”, cf. elucidado pela autarquia na al. j) do seu Of. n.º 7915, de 19.11.2014.

⁽²⁷⁹⁾ Menção às alíneas do n.º 1 do art.º 62.º do RJAEL (na versão originária).



Tribunal de Contas

Quadro 10 – Aplicação dos critérios expressos nas als. a) e b), do n.º 1 do art.º 62.º, do RJAE, à Ourémviva

Al.	2009	2010	2011	2012	2013
a)			(3.323.409,00-	(3.957.272,32-	
VENDAS E PRESTAÇÕES DE SERVIÇOS	625.959,33	795.628,70	2.676.935,00)	3.218.510,00)	2.836.358,69
			646.474,00	738.762,32	
GASTOS/CUSTOS TOTAIS	1.293.441,00	1.695.785,00	3.720.183,53	4.416.951,40	3.992.331,46
	48,40%	46,92%	17,38%	16,73%	71,05%
b)			(339.533,16+	(469.947,06	
SUBSÍDIOS À EXPLORAÇÃO	636.147,65	752.152,66	2.676.935,00)	+3.218.510,00)	890.614,15
			3.016.468,16	3.688.457,06	
RENDIMENTOS/PROVEITOS TOTAIS	1.295.757,00	1.591.261,00	3.714.934,96	4.523.174,98	3.756.860,08
	49,09%	47,27%	81,20%	81,55%	23,71%

4.2.5.6. Como evidenciado no quadro anterior, as vendas e prestações de serviços realizados pela *Ourémviva, EEM*, nos triénios 2009/2011 e 2010/2012 não financiaram, pelo menos, 50% dos gastos totais dos respetivos exercícios. Por conseguinte, conclui-se que, à luz do critério referido no art.º 62.º, n.º 1, al. a), do RJAE, a *Ourémviva, EEM*, não era uma empresa económica e financeiramente viável.

4.2.5.7. Por outro lado, e pelas razões explanadas em 4.1.7, os rendimentos gerados pelos CPS celebrados com o Município em 05.02.2013⁽²⁸⁰⁾ (no valor total de € 2.114.892,00) deveriam ter sido registados como “subsídios à exploração” no RG da *Ourémviva, SA*, relativo ao exercício de 2013⁽²⁸¹⁾, o que não sucedeu. Se tal tivesse sido observado, os resultados daquele exercício (2013) seriam, ao invés dos indicados na última coluna dos (dois) quadros precedentes, os referidos (para o ano de 2013) no quadro seguinte.

Quadro 11 – Aplicação dos critérios indicados no art.º 62.º, n.º 1, als. a) e b), do RJAE, à Ourémviva

Al. ⁽²⁸²⁾	2009	2010	2011	2012	2013
a)					(2.836.358,69-
VENDAS E PRESTAÇÕES DE SERVIÇOS	625.959,33	795.628,70	646.474,00	738.762,32	2.114.892,00)
					721.466,69
GASTOS/CUSTOS TOTAIS	1.293.441,00	1.695.785,00	3.720.183,53	4.416.951,40	3.992.331,46
	48,40%	46,92%	17,38%	16,73%	18,07%
b)					(890.614,15+
SUBSÍDIOS À EXPLORAÇÃO	636.147,65	752.152,66	3.016.468,16	3.688.457,06	2.114.892,00)
					3.005.506,15
RENDIMENTOS/PROVEITOS TOTAIS	1.295.757,00	1.591.261,00	3.714.934,96	4.523.174,98	3.756.860,08
	49,09%	47,27%	81,20%	81,55%	80,00%

4.2.5.8. Como evidenciado no quadro anterior, nos triénios 2009/2011, 2010/2012 e 2011/2013, a *Ourémviva, EEM*, incorreu na situação descrita no art.º 62.º, n.º 1, al. a), do RJAE (na redação inicial) a que acresceu, no triénio indicado em último, a prevista na al. b)⁽²⁸³⁾ do mesmo número e preceito legal.

⁽²⁸⁰⁾ CPS identificados no quadro 5 do p. 3.3.1 do relatório, no montante global de € 2.114.892,00 (sem IVA).

⁽²⁸¹⁾ RG facultado pela CMO em anexo (“Doc. 9”) ao seu Of. n.º 7115, de 19.11.2014.

⁽²⁸²⁾ Menção às alíneas do n.º 1 do art.º 62.º do RJAE (na versão originária).

⁽²⁸³⁾ Na sua redação inicial, posteriormente alterada pela Lei n.º 69/2015, de 16.07, como já salientado no p. 4.2.1.



4.2.5.9. Saliente-se que o aumento de custos e rendimentos totais da *Ourémviva*, EEM, verificados a partir do exercício de 2011 (por confronto com anos anteriores), prende-se com o desenvolvimento de atividades antes cometidas às empresas *Centro de Negócios de Ourém*, EM, e *Ambiourém – Gestão de Espaços e Equipamentos*, EEM⁽²⁸⁴⁾, entretanto extintas (cf. assinalado em 2.1.1), viabilizado pela redefinição do seu objeto social vertida na alteração dos seus Est. formalizada em 31.12.2010 (cf. p. 2.2.4.3).

4.2.5.10. Não é igualmente despiciendo notar que, nos debates que antecederam a aprovação de CP e CPS celebrados com a empresa desde finais de 2011, alguns membros do órgão executivo do Município pronunciaram-se (nas declarações de voto) contra a sua dimensão e duplicação de serviços (e custos) implícita nalguns dos aludidos instrumentos contratuais⁽²⁸⁵⁾.

⁽²⁸⁴⁾ Como evidenciado pelos factos que a seguir se resumem. [1] Na mesma reunião — 14.12.2010 (cf. ata n.º 26) — em que a CMO aprovou a alteração dos Est. da *Ourémviva*, EEM, formalizada na escritura de 31.12.2010 (vide p. 2.2.4.3 do relatório), deliberou igualmente aprovar a proposta (n.º 28/2010) de extinção da empresa *Centro de Negócios de Ourém*, EM, apresentada pelo seu Presidente, cujo teor se reproduz (parcialmente): “*No âmbito do processo evolutivo da fusão de Empresas Municipais e afins, a desenvolver gradualmente, e tendo sido já aprovada a alteração estatutária da empresa Verourém, proponho que a empresa Centro de Negócios, EM, seja extinta e o seu habitual conteúdo funcional, adaptado no âmbito das competências do executivo, seja integrado na, agora denominada OurémViva – Gestão de Eventos, Serviços e Equipamentos, E.M.M. Nesse sentido, deve a presente proposta ser aprovada no âmbito da Câmara Municipal e submetida à apreciação da Assembleia Municipal (...)*”. [2] No RG da *Ourémviva*, EEM, relativo ao exercício de 2010, afirma-se o seguinte: “*Como factos importantes ocorridos em 2010, salientamos a deliberação por parte do Município de Ourém da extinção do Centro de Negócios de Ourém e da Ambiourém e a futura incorporação dos seus serviços, recursos humanos e atividades na Ourémviva – Gestão de Eventos, Serviços e Equipamentos, EEM. Desta reestruturação resultou a mudança de nome da Verourém para Ourémviva, bem como a redefinição do objeto social da empresa (de modo a incluir as restantes atividades), tendo sido lavrada escritura no dia trinta e um de dezembro de dois mil e dez (...). A incorporação dos recursos humanos, serviços e atividades do Centro de Negócios de Ourém, EM é efetuada a 1 de janeiro de 2011. O mesmo procedimento será realizado no dia 1 de abril de 2011 para a Ambiourém, EEM*” (pág. 7). [3] Na reunião de 02.11.2011 (ata n.º 25), a CMO tomou conhecimento do RG da *Ourémviva*, EEM, relativo ao 1.º semestre de 2011. Na sequência da sua discussão, dois vereadores nela presentes emitiram a seguinte declaração política (transcrição parcial): “*O relatório do primeiro semestre agora apresentado da OurémViva traça um quadro verdadeiramente assustador do estado financeiro e da gestão dos recursos humanos. Não somos nós que o dizemos, é o parecer do Fiscal único que acompanha o relatório de gestão que o diz. O estudo compara os dados das três antigas empresas municipais [Verourém, Centro de Negócios e Ambiourém] com a atual estrutura da OurémViva (...). Perante a situação calamitosa descrita e tendo em conta as já anunciadas regras de sustentabilidade das Empresas Municipais anunciadas pelo Governo, perguntamos qual o futuro reservado à OurémViva ?*”. [4] No RG da *Ourémviva*, EEM, referente ao exercício de 2011, refere-se, nas págs. 13, 14, 17, 19, 21, 23, 24 e 26, que as atividades relativas à “*Manutenção de espaços de lazer*”, “*Apoio ao desenvolvimento rural*”, “*Ucharia do Conde*”, “*Recolha de resíduos e manutenção de infraestruturas de saneamento*”, “*Jardins municipais e espaços verdes escolares*”, “*Limpeza, pequenas reparações e vigilância em edifícios sanitários públicos*”, “*Conservação, vigilância e limpeza do parque linear e mercado municipal*” e “*ETARs de Seia, Alto Nabão e Zona Industrial*” foram transferidas a 01.04.2011 para a empresa “*no âmbito do processo de extinção da Ambiourém*”.

⁽²⁸⁵⁾ Cf. evidenciado nas reuniões que a seguir se indicam. [1] Em reunião da CMO de 20.12.2011, três vereadores votaram contra a proposta de celebração do CP de “*Comunicação e Imagem*”, formulando a seguinte declaração de voto: “*Discordamos das proporções que a empresa municipal, OurémViva, está a tomar e que se refletem nas propostas de contratos programa que agora se apresentam. Desde Setembro, já foram atribuídas 14 áreas de intervenção à Ourém Viva, das quais 4 são agora objeto de contratualização. Entendemos que uma empresa municipal deve exercer uma atividade complementar à câmara e não de duplicação de trabalhos, que trazem custos acrescidos sem qualquer mais valia para a instituição. O contrato programa Comunicação e imagem é o exemplo de uma má decisão e por isso merece o nosso voto contra. Não compreendemos a necessidade de contratualizar um serviço que já está a ser desenvolvido pelo Gabinete de Comunicação da Câmara. Ao invés da poupança de recursos decorrente da não duplicação de estruturas que fundamenta a elaboração deste contrato programa, aquilo que de facto se verifica é uma duplicação efetiva dos serviços em prejuízo da câmara municipal. Por outro lado, as verbas atribuídas para as funções definidas, 6.873,00 euros mensais mais IVA à taxa em vigor, parecem-nos manifestamente excessivas e desadequadas. Em vez de se alargar mais e mais as áreas de intervenção da OurémViva dando origem a enormes gastos para o Município (só estas 4 áreas implicam a transferência de 30.264,15 euros mensais) dever-se-ia de forma responsável repensar o estatuto e as funções da empresa municipal (...)*”, cf. teor da ata (n.º 28) descritiva daquela reunião. [2] Em reunião da CMO de 05.02.2013, dois vereadores abstiveram-se na votação da proposta de celebração de CPS e de CP, emitindo a seguinte declaração de voto: “*Tal como referimos no ano anterior, continuamos a discordar das proporções que a empresa municipal, OurémViva, tem vindo a assumir. Nesta reunião de Câmara, é proposta a celebração de 17 contratos de prestação de serviços e 7 contratos programa entre o Município e a OurémViva que* (continua na pág. seguinte)



Tribunal de Contas

4.2.5.11. Constatando-se, no triénio 2009/2011, que a *Ourémviva, EEM*, não cumpriu o rácio exigido na al. a) do n.º 1 do art.º 62.º do RJAEL, o Município deveria (até 01.03.2013) ter determinado a sua dissolução em obediência ao disposto no art.º 70.º, n.ºs 3 e 4 do mesmo regime ou, em alternativa, providenciar pela sua transformação, integração, fusão ou internalização nos termos regulados nos art.ºs 63.º a 65.º do RJAEL, aplicáveis por remissão do seu art.º 70.º, n.º 5. Tal incumprimento manteve-se nos triénios 2010/2012 e 2011/2013 — verificando-se também neste último (triénio) a situação prevista na al. b) do n.º 1 do art.º 62.º do RJAEL (na redação inicial) — o que ditaria solução idêntica, isto é, a dissolução, transformação, integração, fusão ou internalização das atividades da empresa em conformidade com o estabelecido no art.º 62.º, n.ºs 1, als. a) e b) (esta última na redação inicial), e 2, do mencionado regime jurídico.

4.2.5.12. O assinalado não só prejudica a adesão ao entendimento, expresso pela edilidade em outubro de 2013, de que “*Esta entidade [a Ourémviva] cumpria os requisitos mínimos previstos no art.º 62.º (...)*”, não tendo “*quaisquer dúvidas sobre o cumprimento dos requisitos*

totalizam cerca de 3 Milhões de Euros. Continuamos a entender que uma empresa municipal deve exercer uma atividade complementar à Câmara, e não substituí-la, como acontece em grande parte destes contratos que nos são agora apresentados. Comunicação e Imagem, Eventos Animação e Desporto, Conservação e Manutenção de Equipamentos Educativos, Gestão do complexo Desportivo da Caridade, Transportes Escolares, Gestão e Dinamização das Piscinas e dos Pavilhões Municipais, são algumas das áreas que, no nosso entendimento, não deveriam ser objeto de Contratos Programa ou de Contratos de Prestação de Serviços, mas serem efetuados pelo Município. Como já referimos anteriormente, todos estes contratos agora propostos, custam ao Município cerca de 3 Milhões de Euros, a que temos que acrescer o valor do IVA de aproximadamente 700 Mil Euros, que também terá que ser considerado um custo para o Município, pois o mesmo não poderá ser deduzido nas suas contas (...)”, cf. teor da ata (n.º 4) narrativa da citada reunião. [3] Em reunião da CMO de 16.09.2014, dois vereadores votaram contra as propostas de celebração de CPS e CP, produzindo a seguinte declaração de voto: “**A dimensão que a empresa municipal assumiu foi uma das nossas principais discordâncias com o anterior executivo. Pelo que agora se propõe, este executivo pretende continuar com a mesma política, com a qual continuamos a discordar. Nesta reunião de Câmara, é proposta a celebração de 21 contratos de prestação de serviços, quando em 2013 eram 17, entre o Município e a OurémViva que totalizam cerca de 2,3 Milhões de Euros. Também é proposto a celebração de contratos programa entre as duas entidades que totalizam cerca de 700 Mil Euros. Estes valores, que totalizam cerca de 3 Milhões de Euros, são acrescidos de IVA o que representa um acréscimo de custos para o Município de cerca de 650 Mil Euros, pois este valor não poderá ser deduzido nas suas contas. Continuamos a entender que uma empresa municipal deve exercer uma atividade complementar ao Município, e não substituí-la, como acontece em grande parte dos contratos que nos são agora apresentados. Comunicação e Imagem, Eventos Animação e Desporto, Conservação e Manutenção dos Equipamentos Educativos, Gestão do Complexo Desportivo da Caridade, dos Pavilhões e das Piscinas, são algumas das áreas que, no nosso entendimento, não deveriam ser objeto de Contratos Programa ou de Contratos de Prestação de Serviços, mas serem efetuados pelo Município. Aliás, alguns destes, nomeadamente a Conservação e Manutenção de Equipamentos Educativos e a Gestão dos Equipamentos Desportivos, deverão ser delegados nas Juntas de Freguesias, desde que as mesmas tenham capacidade para as executar. Foi esta a Declaração de voto que apresentamos em 2013 sobre este assunto e que entendemos voltar a apresentar em 2014, pois os pressupostos que referimos na altura mantêm-se válidos. As únicas diferenças em relação ao proposto em 2013 é de que os Contratos de Prestação de Serviços passaram de 21 para 22 e que o valor a transferir para a Empresa Municipal aumentou cerca de 30 Mil Euros (...)**”, cf. teor da ata (n.º 22) da aludida reunião camarária. [4] Em reunião da CMO de 17.09.2015, três vereadores votaram contra a proposta de celebração de 23 CPS, formulando a seguinte declaração de voto: “*Vem o executivo Socialista propor a contratualização de 23 contratos de prestação de serviços à empresa municipal Ourém Viva no valor total de 2.886.573,86 Euros o que representa um acréscimo de 1.197,59 Euros comparativamente ao contratualizado para o ano de 2015. Lamentavelmente a declaração que apresentámos em 2013 e em 2014 poderia ser agora apresentada, pois os motivos que invocamos nas referidas declarações mantêm-se válidos. No documento agora apresentado volta a ser invocado (...) a necessidade de efetuar uma «... análise que permita viabilizar e implementar a internalização no Município de Ourém de algumas áreas contratualizadas com a empresa municipal Ourém Viva». Volvido um ano, o texto que nos é apresentado é igual ao do ano anterior, sendo certo que durante o ano em curso, não temos conhecimento de qualquer diligência que tenha sido efetuada pelo atual executivo Socialista para implementar a medida (...). Continuamos a entender que uma empresa municipal deve exercer uma atividade complementar ao Município, e não substituí-la, como acontece em grande parte dos contratos que nos voltam agora a ser apresentados (...)*”, cf. teor da ata (n.º 22) da sobredita reunião da CMO.



necessários à continuidade da mencionada entidade⁽²⁸⁶⁾, como evidência que a manutenção daquela estrutura empresarial carece de comprovada racionalidade económica.

4.2.5.13. Como também já realçado, as obrigações impostas às entidades públicas participantes nos art.ºs 62.º, n.º 1, e 70.º, n.º 3, do RJAEL não se extinguem, inclusive quando as empresas “deficitárias” em que participam tenham logrado superar, no(s) triénio(s) seguinte(s), os critérios de desequilíbrio financeiro tipificados nas várias alíneas do n.º 1 do sobredito art.º 62.º. Note-se que um entendimento diverso, além de contrário à lei nos termos expressos no já citado Ac. da 1.ª Secção n.º 6/2015, de 05.05 (vide p. 4.2.2.7), seria fonte de desigualdades entre municípios que, no prazo legal, promoveram a extinção das suas empresas “deficitárias” e os que, em consequência de terem permitido a continuidade daquelas além do dito prazo, possibilitaram (em abstrato) o seu ajustamento às exigências de sustentabilidade económica e financeira consagradas *ex novo* no RJAEL.

4.2.5.14. Nos termos do art.º 61.º, n.ºs 2 e 3, do RJAEL (aplicável *ex vi* do seu art.º 70.º, n.º 5), “*A dissolução, transformação, integração, fusão ou internalização das empresas locais depende da prévia deliberação dos órgãos da entidade pública participante competentes para a sua constituição (...)*” — os órgãos deliberativo e executivo do Município (art.º 22.º, n.º 1, do RJAEL) — e “*As deliberações previstas no presente artigo são comunicadas à Direção-Geral das Autarquias Locais e à Inspeção-Geral de Finanças (...), no prazo de 15 dias*”. Recorde-se ainda o teor do art.º 67.º do RJAEL, replicado em 4.2.2.9 e que aqui se se dá por transcrito.

4.2.5.15. Face ao exposto, conclui-se que, em desconformidade com os valores tutelados pelos princípios da legalidade e da prossecução do interesse público plasmados nos art.ºs 266.º, n.ºs 1 e 2, da CRP e 3.º, n.º 1, e 4.º do CPA, o Município não observou as obrigações fixadas nos art.ºs 62.º, n.º 1, e 70.º, n.º 3, do RJAEL, nos termos e condições atrás indicados.

4.2.5.16. A preterição das citadas disposições legais deverá ser comunicada à IGF para efeitos do exercício da tutela administrativa e financeira referenciada no art.º 67.º do RJAEL.

4.2.5.17. Por fim, saliente-se que a permanência de empresas locais que “*não obedecem aos requisitos legais para estarem no mercado, só pode comportar a ilegalidade dos atos contratuais a que se pretenda(m) vincular*”, como sustentado nos Acs. n.ºs 36/2013, de 20.12, e 41/2014, de 16.12, melhor identificados em 4.2.1.2.

PARTE V – ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO

5.1 – A exposição objeto da presente Parte incide sobre a apreciação da resposta (incluída no anexo IV) oferecida pelos responsáveis indiciados — já identificados no p. 1.4.1 do relatório — na sequência do contraditório realizado, os quais, no essencial:

- i) Não sinalizam quaisquer incorreções ou insuficiências à matéria de facto explanada no RA com uma única exceção, enunciada no fim da presente Parte e já considerada na redação final deste documento;

⁽²⁸⁶⁾ Cf. declarações produzidas nas pág. 2 (“Questão 1”) e 5 (“Questão 9”) do Of. da CMO n.º 7882, de 04.10.2013.



Tribunal de Contas

- ii) Discordam da ilicitude dos factos constitutivos de todas as infrações financeiras identificadas no RA⁽²⁸⁷⁾, reafirmando “*o que respondeu o Município de Ourém em sede de solicitação de esclarecimentos*” (n.ºs 1, 3, 5, 7 e 9 da resposta). O argumentado pela edilidade naquela sede foi oportunamente comentado no RA (e mantido no texto do relatório), pelo que a apreciação adiante desenvolvida sobre o tópico da ilicitude circunscrever-se-á às objeções suscitadas *ex novo* no contraditório;
- iii) Pronunciam-se em matéria de culpa (e punibilidade) advogando a ausência desta nos atos praticados, o que impediria a sua responsabilização pelas referidas infrações financeiras (n.º 11 e segs. da resposta).

[DA ILICITUDE]

5.2 – Os responsáveis principiam por afastar a infração indicada no p. 5.1.1 do RA (n.ºs 1 e 2 da resposta) considerando que as “*exigências imperiosas de direito público*” subjacentes à atribuição de eficácia retroativa, nos termos do art.º 287.º, n.º 2, do CCP, aos 23 CP elencados no quadro 3 do p. 3.2.1 do RA constituíam “*factos públicos e notórios*”, correspondentes à prossecução “*das finalidades de interesse público*” que aqueles (também) visavam assegurar no período abrangido pela retroatividade.

5.3 – As finalidades de interesse público inerentes aos referidos CP não consubstanciam, por si só, as “*exigências imperiosas de direito público*” a que alude o art.º 287.º, n.º 2, do CCP atendendo a que, nos termos da lei⁽²⁸⁸⁾, as empresas municipais só podem exercer atividades que se contenham no âmbito das atribuições dos respetivos municípios — atribuições que respeitam, obrigatoriamente, a interesses públicos locais, cf. art.º 235.º, n.º 2, da CRP.

5.4 – Noutro plano, saliente-se que a infração financeira impugnada (uma por cada CP), não advém somente da violação do citado art.º 287.º, n.º 2, do CCP, como evidenciado pelo exposto no p. 5.1.1 do RA.

5.5 – Subsequentemente, os responsáveis pronunciam-se sobre a infração financeira assinalada no p. 5.1.2 do RA (n.ºs 3 e 4 da resposta), afirmando que a “*mera apreciação formal da letra do contrato não permitirá ao Tribunal apreciar a real vontade das partes e dos efeitos jurídicos pretendidos, pelo que os quais devem ser aproveitados em toda a sua extensão, sem realizar qualificações que conduzam de modo direto e simples à sua nulidade (...)*”.

5.6 – Além de não se esclarecer se a concordância com o “alargamento” manifestada pelo executivo camarário na reunião de 07.02.2012 respeitava a uma renovação dos 23 CP firmados em 2011 e em 29.02.2012 ou à prorrogação dos seus efeitos no ano de 2012, não se alcança a que contrato ou contratos se referem os responsáveis e que foram, no seu entendimento, objeto de mera apreciação literal. Os únicos instrumentos contratuais analisados foram os mencionados 23 CP cujo clausulado não suscitou quaisquer dúvidas relativas ao termo da sua vigência (31.12.2011) nem quanto à sua validade — sendo que a única referência efetuada à nulidade, no quadro da matéria controvertida, incidiu sobre o ato

⁽²⁸⁷⁾ Menção às infrações financeiras explicitadas nos p. 5.1.1 a 5.1.7 do RA contraditado (págs. 75 e 76).

⁽²⁸⁸⁾ Alusão ao art.º 5.º, n.º 2, do RJSEL (retomado no art.º 20.º, n.º 4, do RJAEL).



de aprovação do “alargamento” atrás citado nos termos previstos, à data, no art.º 133.º, n.º 2, al. c), do CPA, cf. evidenciado no p. 3.5.2.6 do RA (pág. 32).

5.7 – De seguida, os responsáveis comentam a infração financeira identificada no p. 5.1.4 do RA (n.ºs 5 e 6 da resposta), alegando, no essencial, que *“se se fizer a apreciação da realidade dos factos não baseada num entendimento formal do princípio da equivalência das prestações (...) é que permitirá ajuizar corretamente os acordos realizados, verificando-se que não houve qualquer violação de regra aplicável ao encontro de vontades nos CP⁽²⁸⁹⁾ em causa (...)”*.

5.8 – Não se adere à consideração de que a aplicação do princípio da equivalência das prestações se processou de acordo com um entendimento formal do mesmo que, pese embora os responsáveis não o declarem corresponderá, eventualmente, a uma igualdade exata ou precisa entre as prestações (atribuições patrimoniais) de ambas as partes. Na verdade, a remuneração da Ourémviva, SA, pela prestação de serviços de transportes escolares e de vigilância de crianças em período de inatividade escolar (no ano de 2013) é, mais do que excessiva ou desproporcional, injustificada — gerando, necessariamente, um desequilíbrio manifesto em desfavor da contraparte (o município). Acresce que não se divisa — nem os responsáveis o esclarecem — que entendimento “*alternativo*” do referido princípio permitiria “*ajuizar concretamente os acordos realizados*”, como alegado.

5.9 – Por fim, os responsáveis consideram não poder haver lugar às infrações financeiras indicadas nos p. 5.1.3, 5.1.5, 5.1.6 e 5.1.7 do RA (n.ºs 7, 8, 9 e 10, da resposta) “*se se fizer a apreciação da realidade dos factos*” segundo uma leitura (ou entendimento) diferente de regras processuais (ónus da prova) e interpretativas (do conceito de ligação ou conexão aparente aludido no art.º 48.º, n.º 2, da LOPTC) sem, contudo, explicitar (e fundamentar) tal aplicação.

[DA CULPA]

5.10 – Em matéria de imputação subjetiva dos ilícitos financeiros, os responsáveis principiam por tecer um conjunto de observações restritas a *Luís Miguel Marques Grossinho Coutinho de Albuquerque* e *Maria Agripina Ferreira Carriço Lopes Vieira* (n.ºs 11, 12 e 13 da resposta), infra discriminadas:

- i) “*não podiam ter conhecimento se os processos administrativos estavam ou não bem instruídos*” por não exercerem as funções de vereador a tempo inteiro;
- ii) “*os pareceres técnicos elaborados pelos dirigentes do município nunca mencionaram qualquer facto administrativo que impedisse a aprovação*” dos CP e dos CPS;
- iii) O facto de “*se terem abstido na maior parte das deliberações deverá ser realçado, pois as declarações apresentadas demonstram a discordância política em relação ao assunto em apreço, e que não votaram contra, pois estavam e estão em causa os postos de trabalho de dezenas de pessoas (...)”*.

⁽²⁸⁹⁾ Não se trata de CP mas dos CPS celebrados em 05.02.2013 tendo por objeto serviços de *Transportes escolares* e *Vigilância de crianças*, pelo que a menção a “CP” dever-se-á, eventualmente, a um lapso de escrita.



Tribunal de Contas

5.11 – A alegação respeitante ao regime do exercício de funções — em regime parcial ou a meio tempo — dos referidos responsáveis revela unicamente que estes, ao aceitarem desempenhar as inerentes atividades num período (de tempo) que não lhes permitia avaliar a correta instrução dos processos ulteriormente submetidos à sua apreciação, não atuaram com o cuidado devido na assunção de tais funções (culpa na assunção ou aceitação).

5.12 – Razões idênticas obstam a valorar, nesta sede, o argumento transcrito no p. 5.10, al. ii), em consonância com o entendimento que a 3.ª Secção deste Tribunal tem sobre a matéria, como ilustrado nas sentenças n.ºs 3/2010, de 19.03 (proc. n.º 10-JRF/2009), 4/2010, de 31.03 (proc. n.º 2 JC/2009), 5/2010, de 30.04 (proc. n.º 8-JRF/2009), 14/2011, de 20.06⁽²⁹⁰⁾ (proc. n.º 10-JRF/2010) e 6/2013, de 18.03 (proc. n.º 11-JRF/2011) e Acórdãos do Plenário da mesma secção n.ºs 3/2007, de 27.06 (RO n.º 3/2006-JRF), 4/2009, de 26.10 (RO n.º 04-JRF/2009), 1/2010, de 21.01 (RO n.º 09-JRF/2009), 1/2013, de 20.02 (RO n.º 06-JRF/2013) e 4/2013, de 06.03 (RO n.º 09-JRF/2012).

5.13 – No que concerne à relevância da abstenção dos citados responsáveis “*na maior parte das deliberações*” [vide p. 5.10, al. iii)] cumpre, desde logo, assinalar que aquela (abstenção) não exonera o(s) seu(s) autor(es) de responsabilidade financeira (ou outras) pela(s) deliberação(ões) tomada(s), cf. resulta do art.º 93.º, n.º 3, da LAL (replicado, sem alterações de fundo, no art.º 58.º, n.º 3, do RJAL) e afirmado pela 3.ª Secção do TdC, como ilustrado nas suas sentenças n.ºs 5/2010, de 30.04 (proc. n.º 8-JRF/2009) e 6/2013, de 18.03 (proc. n.º 11-JRF/2011) e Ac. do Plenário da mesma secção n.º 3/2013, de 06.03 (RO n.º 5-JRF/2011).

5.14 – Registe-se ainda que, no conjunto das oito deliberações em que participaram⁽²⁹¹⁾, aqueles responsáveis votaram favoravelmente quatro (de 05.07.2011, 06.09.2011, 30.12.2011 e 07.02.2012), abstiveram-se em três (de 20.12.2011, 21.02.2012 e 05.02.2013) e votaram contra uma (de 20.12.2011, opondo-se à aprovação da minuta do CP de *Comunicação e Imagem*) — esta última em colisão com a advogada estabilidade de postos de trabalho [vide p. 5.10, al. iii)].

5.15 – Sem prejuízo do exposto, anote-se que as observações formuladas pelos responsáveis citadas em 5.10 poderão, porventura, relevar para efeitos de graduação da(s) eventual(ais) multa(s) a aplicar, cf. se retira (entre outras) do teor da sentença da 3.ª Secção n.º 3/2010, de 19.03 (proc. n.º 10-JRF/2009) ou ainda do seu Ac. n.º 4/2009, de 26.10 (RO n.º 4-JRF/2009).

5.16 – Invocando o disposto nos art.ºs 61.º, n.º 5, e 67.º, n.º 2, da LOPTC e “*atenta a realidade em causa*”, os responsáveis consideram que não podem ser responsabilizados pelas infrações financeiras indicadas no RA face à inexistência de culpa na prática dos atos que consubstanciam tais infrações (n.º 14 da resposta).

⁽²⁹⁰⁾ Sentença (n.º 14/2011) que julgou verificada a prática da infração financeira prevista no art.º 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC, por parte de alguns membros da CMO, entre os quais consta o vereador *Vítor Manuel de Jesus Frazão*. Todavia, não existe qualquer identidade entre a matéria (de facto e de direito) controvertida explanada no relatório e a dirimida naquela decisão judicial (legalidade da celebração de dois adicionais a um contrato de empreitada à luz do regime estabelecido no DL n.º 59/99, de 02.03), que dispensou a aplicação, aos responsáveis pela aludida infração, da correspondente pena de multa nos termos do disposto no art.º 74.º, n.º 1, do Código Penal.

⁽²⁹¹⁾ Deliberações identificadas nos quadros 1, 2 e 3 do anexo I, do RA (págs. 83 a 85).



Tribunal de Contas

5.17 – De facto, a responsabilidade sancionatória depende da circunstância do agente ter agido com culpa — na modalidade de dolo ou negligência — na realização do ilícito (típico) financeiro, cf. resulta das disposições legais indicadas pelos responsáveis, estabelecendo o art.º 67.º, n.º 2, da LOPTC que, na determinação da conseqüente sanção (multa), o TdC avalia, além do concreto grau de culpa, a *“gravidade dos factos e as suas conseqüências (...) , o montante material dos valores públicos lesados ou em risco, o nível hierárquico dos responsáveis, a sua situação económica, a existência de antecedentes e o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal”*.

5.18 – Um breve parêntesis para dar nota de que, de acordo com os registos existentes no TdC, os responsáveis indiciados não foram objeto de quaisquer juízos de censura ou de recomendações anteriores respeitantes a irregularidades análogas às evidenciadas na Parte IV do relatório.

5.19 – Prosseguindo, a factualidade descrita no RA demonstra que os responsáveis agiram livre e voluntariamente, mas não prova que não tenham tido consciência da ilicitude dos seus atos ou se, por incorrerem em erro, estavam convictos da sua licitude (dos atos). Todavia, ainda que tenham incorrido em erro, este só exclui a culpa *“se o erro não lhe(s) for censurável”*, como o determina o art.º 17.º, n.º 1, do Código Penal.

5.20 – Recorde-se que no exercício das suas funções, os eleitos locais encontram-se vinculados a *“Observar escrupulosamente as normas legais e regulamentares aplicáveis aos atos por si praticados ou pelos órgãos a que pertencem”*, como o impõe o art.º 4.º, al. a), subalínea i), do Estatuto dos Eleitos Locais⁽²⁹²⁾, em concordância com o princípio da legalidade constante nos art.ºs 266.º, n.º 2, da CRP e 3.º, n.º 1, do CPA.

5.21 – Sendo os responsáveis membros do órgão colegial do Município com competência predominantemente executiva, com especiais responsabilidades de velar pelo interesse público local e pela legalidade, não podiam desconhecer ou ignorar, designadamente, que:

- i) A norma permissiva da concessão de eficácia retroativa a contratos sujeita tal efeito à verificação dos requisitos previstos no art.º 287.º, n.º 2, do CCP;
- ii) Não é juridicamente possível prorrogar ou renovar relações contratuais extintas;
- iii) É vedada a atribuição de subsídios à exploração desconformes com o RJSEL⁽²⁹³⁾ (cf. seu art.º 13.º);
- iv) A LOPTC [art.º 46.º, n.ºs 1, al. e) e 3] sujeita a fiscalização prévia do TdC os atos que formalizem modificações objetivas a contratos não visados que agravem os respetivos encargos financeiros em valor superior ao fixado nas leis anuais do orçamento do Estado;
- v) O RJAEEL [art.º 36.º, n.º 2 (e n.º 4)] não permite a concessão de subsídios à exploração através da celebração de contratos de aquisição de bens e serviços;
- vi) A LOPTC (art.º 45.º, n.º 1) proíbe a realização de pagamentos em execução de contratos

⁽²⁹²⁾ Aprovado pela Lei n.º 29/87, de 30.06, alterada pelas Leis n.ºs 97/89, de 15.12, 1/91, de 10.01, 11/91, de 17.05, 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, de 10.10 e 53-F/2006, de 29.12.

⁽²⁹³⁾ Desconformes, nomeadamente, com o disposto no art.º 9.º, n.º 2, do supra referido regime.



Tribunal de Contas

sujeitos a visto antes do TdC se pronunciar sobre a sua legalidade e regularidade financeira.

5.22 – Face ao que antecede, conclui-se que não deixaria de ser censurável o eventual erro em que os responsáveis tivessem incorrido sobre a licitude dos seus atos, o que impede o afastamento da respetiva culpa nos termos do já antes citado art.º 17.º, n.º 1, do Código Penal.

5.23 – Na parte final da sua pronúncia (n.ºs 15 e 16 da resposta), os responsáveis sustentam que as infrações financeiras indicadas nos p. 5.1.2, 5.1.4 e 5.1.5 do RA (págs. 75 e 76) não podem ser imputadas ao membro do executivo municipal *José Manuel Pereira Alho* — cf. decorre do teor dos quadros 2 e 3 do anexo I do RA — uma vez que aquele, em razão do cargo⁽²⁹⁴⁾ que detinha na *Ourémviva, SA*, não participou nas reuniões da CMO de 07.02.2012 e 05.02.2013 — nas quais se deliberou, respetivamente, aprovar o “alargamento” da vigência dos 23 CP celebrados em 2011 e 29.02.2012 e adjudicar os serviços estipulados nos CPS formalizados em 05.02.2013.

5.24 – Compulsadas as atas⁽²⁹⁵⁾ narrativas das citadas reuniões da CMO, constata-se que, efetivamente, nelas se encontra registada a ausência daquele membro da vereação aquando da discussão e votação das matérias anteriormente mencionadas, pelo que se expurgou a sua identificação dos correspondentes quadros (2 e 3) do anexo II deste documento.

PARTE VI – INFRAÇÕES FINANCEIRAS EVIDENCIADAS

O descrito nos p. 4.1.1, 4.1.2, 4.1.3 e 4.1.6 a 4.1.9, evidenciou situações contrárias a normas legais e, como tal, suscetíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória nos termos do art.º 65.º da LOPTC. Nos pontos seguintes, enunciam-se essas situações, correspondentes infrações financeiras (previstas no aludido art.º 65.º) e respetivos responsáveis, cuja imputabilidade observou as regras dos art.ºs 61.º e 62.º da LOPTC (aplicáveis por remissão do seu art.º 67.º, n.º 3), constando no anexo I do relatório o mapa de tais infrações. Porém, a responsabilização financeira dos agentes indiciados é ainda condicionada pela existência e grau de culpa revelado pelas suas condutas, cf. art.ºs 61.º, n.º 5, e 67.º, n.º 2, da LOPTC.

6.1.1. A concessão de eficácia retroativa aos 23 CP enumerados no quadro 3 do p. 3.2.1 colide com o disposto nos art.ºs 287.º, n.º 2, do CCP, 20.º, n.º 2, do RJSEL (aplicável *ex vi* seu art.º 23.º, n.º 2) e p. 2.3.4.2, al. d), das considerações técnicas do POCAL, sendo igualmente desconforme com os princípios da legalidade e da prossecução do interesse público expressos nos art.ºs 266.º, n.ºs 1 e 2, da CRP e 3.º, n.º 1 e 4.º, do CPA, como observado no p. 4.1.1.

A preterição das disposições legais indicadas configura o ilícito financeiro tipificado no art.º 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC (uma infração por CP), imputável, ante as competências definidas nos art.ºs 64.º, n.ºs 1, als. d), l) e q), 2, al. l) e 4, al. b), da LAL⁽²⁹⁶⁾, e 18.º, n.º 1, al. b), do DL n.º

⁽²⁹⁴⁾ Alusão ao cargo de Presidente do CA da Ourémviva.

⁽²⁹⁵⁾ Menção à ata n.º 14, descritiva da reunião da CMO ocorrida em 07.02.2012, e à ata n.º 4, referente ao debatido na reunião do mesmo órgão colegial realizada em 05.02.2013.

⁽²⁹⁶⁾ Dispõe o aludido art.º 64.º da LAL que as câmaras municipais detêm competência para, entre outras, “*deliberar sobre a locação e aquisição de bens móveis e serviços, nos termos da lei*” [art.º 64.º, n.º 1, al. d)], “*Apoiar ou*” (continua na pág. seguinte)



197/99, de 08.06 [mantido em vigor pelo art.º 14.º, n.º 1, al. f), do DL n.º 18/2008, de 29.01], aos membros da CMO que deliberaram aprovar, com efeitos retroativos, as minutas dos aludidos 23 CP e autorizar a realização da despesa correspondente aos apoios financeiros neles previstos nas suas reuniões de 05.07.2011, 06.09.2011, 20.12.2011, 30.12.2011 e 21.02.2012⁽²⁹⁷⁾, identificados no quadro 1 do anexo II.

6.1.2. A realização da despesa associada ao alargamento da vigência dos 23 CP identificados no quadro 3 do p. 3.2.1 ao ano de 2012 não observou o disposto nos art.ºs 9.º, n.º 2, 13.º e 23.º, do RJSEL nem o princípio da transparência financeira constante no art.º 10.º, n.º 3, do mesmo regime, e os princípios da legalidade e interesse público vertidos nos art.ºs 266.º, n.ºs 1 e 2, da CRP e 3.º, n.º 1 e 4.º, do CPA, como evidenciado no p. 4.1.2. A violação dos citados preceitos legais integra a infração financeira descrita no art.º 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC (uma infração por CP “alargado” a 2012), cuja responsabilidade impende, nos termos das normas de competência indicadas no parágrafo precedente, sobre membros da CMO que deliberaram aprovar o “alargamento” da vigência dos referidos 23 CP ao ano de 2012 e autorizar a realização da respetiva despesa na sua reunião de 07.02.2012, identificados no quadro 2 do anexo II.

6.1.3. A não submissão a visto do TdC do ato de aprovação do “alargamento” da vigência dos CP detalhados no quadro 7 do p. 4.1.3.3 ao ano de 2012, deliberado pela CMO em reunião de 07.02.2012 (vide p. 3.2.3), viola o disposto nos art.ºs 46.º, n.ºs 1, al. e) e 3, e 48.º, n.º 1, da LOPTC e 184.º da LEO2012, cf. explicitado em 4.1.3. O incumprimento das referidas disposições legais consubstancia a infração financeira prevista no art.º 65.º, n.º 1, al. h), da LOPTC, na redação da Lei n.º 48/2006, de 29.08, imputável, atento o teor do art.º 68.º, n.º 1, al. al. I), da LAL⁽²⁹⁸⁾, ao Presidente da CMO, *Paulo Alexandre Homem de Oliveira Fonseca*.

6.1.4. O financiamento de atividades de interesse geral desenvolvidas pela *Ourémviva, SA*, através de uma parcela das verbas a esta formalmente devidas pela remuneração dos serviços previstos nos CPS de *Transportes escolares* e *Vigilância de crianças*, outorgados com o Município em 05.02.2013, viola o disposto nos art.ºs 36.º, n.º 2 e 47.º, n.º 1, do RJAEEL e ofende o princípio da transparência financeira positivado no art.º 34.º, n.º 2, do mesmo regime, bem como os princípios da prossecução do interesse público, consagrado nos art.ºs 266.º, n.º 1, da CRP e 4.º, do CPA, e da proporcionalidade e equilíbrio das prestações, previstos nos art.ºs 281.º e 282.º, do CCP, cf. exposto no p. 4.1.6. A inobservância de tais normas legais configura a infração financeira tipificada no art.º 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC (uma infração por CPS) cuja responsabilidade, face à competência fixada nos art.ºs 64.º, n.º 1, als. d) e q), da

comparticipar no apoio à ação social escolar e às atividades complementares no âmbito de projetos educativos, nos termos da lei [art.º 64.º, n.º 1, al. l)], “*deliberar sobre a locação e aquisição de bens móveis e serviços, nos termos da lei*” [art.º 64.º, n.º 1, al. d)] “*Aprovar (...) a adjudicação relativamente a obras e aquisição de bens e serviços*” [art.º 64.º, n.º 1, al. q)], “*Promover e apoiar o desenvolvimento de atividades artesanais, de manifestações etnográficas e a realização de eventos relacionados com a atividade económica de interesse municipal*” [art.º 64.º, n.º 2, al. l)] e “*Apoiar ou participar, pelos meios adequados, no apoio a atividades de interesse municipal, de natureza social, cultural, desportiva, recreativa ou outra*” [art.º 64.º, n.º 4, al. b)].

⁽²⁹⁷⁾ Cf. teor das respetivas atas das reuniões da CMO, inclusas no “Doc 2” junto ao seu Of. n.º 7915, de 19.11.2014.

⁽²⁹⁸⁾ O art.º 68.º, n.º 1, al. al. I), da LAL atribui competência ao presidente da câmara municipal para “*Remeter, atempadamente, ao Tribunal de Contas os documentos que careçam da respetiva apreciação, sem prejuízo da alínea bb) do n.º 1 do artigo 64.º*”. Esta norma foi retomada no art.º 35.º, n.º 1, al. k), do RJAL.



Tribunal de Contas

LAL⁽²⁹⁹⁾ e 18.º, n.º 1, al. b), do DL n.º 197/99, de 08.06 [mantido em vigor pelo art.º 14.º, n.º 1, al. f), do DL n.º 18/2008, de 29.01], recai sobre os membros da CMO que deliberaram adjudicar os serviços objeto daqueles CPS, autorizar a realização das respetivas despesas e aprovar o texto das correspondentes minutas na sua reunião de 05.02.2013 (cf. teor da ata n.º 4), identificados no quadro 3 do anexo II.

6.1.5. A não demonstração de que os preços fixados nos CPS (de 05.02.2013) indicados no quadro 5 do p. 3.3.1 correspondem a contrapartidas económicas pela execução dos serviços neles previstos, calculadas com base nos preços de serviços similares oferecidos no mercado em condições de concorrência, colide com o art.º 36.º, n.º 2, do RJAEL e desrespeita o tipo contratual a que aludem os art.ºs 32.º, n.º 3, 47.º, n.º 1 e 50.º, n.º 2, do mesmo regime, a que acresce a postergação do princípio da legalidade da atividade administrativa consagrado nos art.ºs 266.º, n.º 2, da CRP e 3.º, n.º 1, do CPA, cf. explanado no p. 4.1.7.

A violação das normas legais citadas integra o ilícito financeiro determinado no art.º 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC (uma infração por CPS), imputável, atentas as regras de competência especificadas em 6.1.4, aos membros da CMO que deliberaram adjudicar os serviços objeto dos referidos CPS, autorizar a realização das respetivas despesas e aprovar o texto das correspondentes minutas na reunião de 05.02.2013, identificados no quadro 3 do anexo II.

6.1.6. A não remessa dos CP mencionados no quadro 6 do p. 3.4.1 — no valor global de € 766.713,00 (sem IVA) cf. evidenciado no mesmo quadro — para efeitos de fiscalização prévia do TdC, viola o disposto nos art.ºs 46.º, n.ºs 1, al. b), e 2, e 48.º, da LOPTC, e 145.º da LOE2013, como comentado em 4.1.8. O incumprimento dos aludidos preceitos legais consubstancia a infração financeira descrita no art.º 65.º, n.º 1, al. h), da LOPTC, na redação da Lei n.º 48/2006, de 29.08 (uma infração por CP) imputável, ante o estabelecido no art.º 68.º, n.º 1, al. al. I), da LAL, ao Presidente da CMO, *Paulo Alexandre Homem de Oliveira Fonseca*.

6.1.7. Os pagamentos realizados em execução dos CP objeto dos procs. de visto n.ºs 588/2013 a 594/2013 em data anterior à da pronúncia da 1.ª Secção do TdC sobre a legalidade e correção financeira daqueles contratos, materializada na Decisão (n.º 852/2013) de 14.10.2013, viola o disposto no art.º 45.º, n.º 1, da LOPTC, cf. explicitado em 4.1.9. A derrogação desta norma legal configura, na data em que ocorreu, a infração financeira prevista no art.º 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC⁽³⁰⁰⁾.

A responsabilidade por tal infração é, face à competência prevista no art.º 68.º, n.º 1, al. h), da LAL⁽³⁰¹⁾ e ao limite fixado no art.º 18.º, n.º 1, al. a), do DL n.º 197/99, de 08.06 [em vigor por força do disposto no art.º 14.º, n.º 1, al. f), do DL n.º 18/2008, de 29.01], imputável ao Presidente da CMO, *Paulo Alexandre Homem de Oliveira Fonseca*, que autorizou pagamentos no valor total de € 426.949,38 (IVA incluído) antes da concessão do visto aos referidos procs. de visto, cf. evidenciado nas OP's identificadas no quadro do anexo III, com exceção da OP n.º

⁽²⁹⁹⁾ Competência retomada no art.º 33.º, n.º 1, als. f) e dd), do RJAL.

⁽³⁰⁰⁾ Atualmente, por força das alterações introduzidas pela Lei n.º 20/2015, de 09.03, esta infração encontra-se tipificada na al. h) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC.

⁽³⁰¹⁾ O art.º 68.º, n.º 1, al. h), da LAL atribui competência ao presidente da câmara para "*Autorizar o pagamento de despesas realizadas, nas condições legais*". Aquela norma foi replicada no art.º 35.º, n.º 1, al. g), do RJAL.



Tribunal de Contas

1612 (de 15.07.2013). A mesma infração é ainda imputável à Vereadora *Maria Lucília Martins Vieira* que, ao abrigo de competência delegada⁽³⁰²⁾, autorizou o pagamento do montante de € 4.851,12 (com IVA) antes da concessão do visto ao proc. n.º 588/2013, cf. retratado na OP n.º 1612, emitida em 15.07.2013, relativa às faturas n.ºs 344/2013 e 345/2013, especificadas no quadro do anexo III.

6.1.8 - A responsabilidade financeira emergente das infrações sinalizadas nos pontos anteriores em que incorrem os responsáveis neles identificados é sancionada com multa nos termos previstos no art.º 65.º, n.ºs 1 e 2, da LOPTC.

6.1.9 - A eventual condenação na responsabilidade financeira antes referida, a efetivar através de processo de julgamento de responsabilidades financeiras [cf. art.ºs 58.º, n.º 3, 79.º, n.º 2 e 89.º, n.º 1, al. a), da LOPTC], é sancionável com multa, para cada um dos responsáveis, num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites fixados no n.º 2 do art.º 65.º, da LOPTC. A multa tem como limite mínimo o montante correspondente a 15 UC⁽³⁰³⁾ (€ 1.530,00), e como limite máximo o montante equivalente a 150 UC (€ 15.300,00), relativamente às infrações praticadas até 16.12.2011⁽³⁰⁴⁾, tendo, após esta data, passado para 25 UC (€ 2.550,00) e 180 UC (€ 18.360,00), respetivamente, a determinar, em qualquer caso, nos termos dos n.ºs 4 e 5 do mesmo dispositivo legal.

6.1.10 - Anote-se que os responsáveis indiciados não recorreram à faculdade de extinguir o procedimento sancionatório através do pagamento da multa pelo seu valor mínimo de acordo com as disposições dos art.ºs 65.º, n.º 3, e 69.º, n.º 2, al. d), da LOPTC, apesar de informados⁽³⁰⁵⁾ dessa possibilidade.

6.1.11 - Com relevância para a decisão a proferir cumpre ainda mencionar que, de acordo com a consulta de registos existentes no TdC, os responsáveis indiciados não foram objeto de quaisquer juízos de censura ou de recomendações anteriores respeitantes a irregularidades similares às anteriormente indicadas. No entanto, a invocação, pelos indiciados responsáveis, da inexistência de culpa no cometimento das infrações atrás identificadas suscita os juízos já formulados e melhor explicitados nos p. 5.17 a 5.22 do relatório, que aqui se dão por transcritos.

⁽³⁰²⁾ Por Despacho de 02.11.2009, o Presidente da CMO delegou na Vereadora *Maria Lucília Martins Vieira* a competência prevista no art.º 68.º, n.º 1, al. h), da LAL, cf. evidenciado na ata (n.º 38) da reunião da câmara de 10.11.2009. Refira-se ainda que àquela Vereadora foi cometido, entre outros, o pelouro da “*Administração e Finanças*”, cf. teor do Despacho de 05.11.2009, do Presidente da edilidade, reproduzido na ata (n.º 37) narrativa da reunião do executivo municipal realizada em 05.11.2009.

⁽³⁰³⁾ O valor da UC é, desde 20.04.2009, de € 102,00, cf. art.ºs 22.º e 26.º, n.º 1, do DL n.º 34/2008, de 26.02 (alterado pela Lei n.º 64.º-A/2008, de 31.12), 2.º da Portaria n.º 9/2008, de 03.01, 1.º do DL n.º 323/2009, de 24.12, 67.º, al. a), da Lei n.º 55-A/2010, de 31.12, 79.º, al. a), da Lei n.º 64-B/2011, de 30.12, 114.º, al. a), da Lei n.º 66-B/2012, de 31.12, 113.º, al. a), da Lei n.º 83-C/2013, de 31.12 e 117.º, al. a), da Lei n.º 82-B/2014, de 31.12.

⁽³⁰⁴⁾ Considerando que redação dada ao art.º 65.º, n.º 2, da LOPTC, pela Lei n.º 61/2011, de 07.12, entrou em vigor em 17.12.2011, como resulta do disposto no seu art.º 3.º.

⁽³⁰⁵⁾ Cf. último parágrafo formulado na pág. 79 do RA.



PARTE VII – PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, à luz dos n.ºs 4 e 5 do art.º 29.º da Lei n.º 98/97, de 26.08, com a redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29.08, e do art.º 73.º do Regulamento Geral do TdC, republicado em anexo à Resolução n.º 13/2010, emitiu aquele magistrado parecer (de 20.05.2014), no qual declara o seguinte:

- “2. *Cumpre-nos suscitar a questão da eventual relevação da responsabilidade ao abrigo do artigo 65.º n.º 9 da LOPTC dos indigitados responsáveis Vítor Manuel de Jesus Frazão, Luís Miguel Marques Coutinho de Albuquerque, Maria Agripina Ferreira Carriço Lopes Vieira e Maria Lucília Martins Vieira, atendendo ao teor dos pontos 5.10, 6.1.11 e do Anexo II (abstenção ou voto contra em várias das deliberações em causa quanto aos três primeiros; e quanto à última, atento o grau diminuto da sua culpa e relativamente à infração referida nos pontos 3.4.1 e 3.4.3 apenas ter autorizado dois pagamentos de diminuto valor, no exercício de competência delegada.*
3. *No que concerne à matéria vertida nos pontos 3.3.1, 4.1.7 e 6.1.5 do duto projeto de relatório — não demonstração de que os preços indicados nos 15 CPS representam contrapartidas económicas calculadas por referência aos preços de mercado para serviços análogos — afigura-se-nos que a factualidade descrita não será suscetível de integrar a prática da infração prevista no artigo 65.º, n.º 1 da LOPTC, pois tal poderá configurar uma inversão do ónus da prova, atento o conteúdo das normas primárias indicadas como tendo sido violadas”.*



PARTE VIII – CONCLUSÕES

Do relato e das alegações produzidas pela entidade auditada e pelos responsáveis no contraditório realizado, formulam-se as seguintes conclusões:

- a) O atual setor empresarial local do Município de Ourém é formado pelas empresas *Fatiparques - Parques de Negócios Ourém/Fátima, SA*, *MaisOurém, SA*, e *Ourémviva – Gestão de Eventos, Serviços e Equipamentos, EM, SA*, sendo que, no decurso da auditoria, foi extinta a empresa *Srufátima - Sociedade de Reabilitação Urbana de Fátima, EM, SA*, anteriormente integrada naquele setor;
- b) No que respeita à *Fatiparques, SA* — constituída em 2004 pelo Município e diversas entidades privadas, com uma participação local igual a 25% (€ 175.000,00) do seu capital inicial (€ 500.000,00) e tendo por objeto, *grosso modo*, a promoção imobiliária (desenvolvimento de projetos de edifícios) —, esta apresentou, nos exercícios de 2009, 2010 e 2011 (triénio 2009/2011), resultados líquidos negativos, incorrendo assim na situação prevista no art.º 62.º, n.º 1, al. d), do RJAEI pelo que, nos termos dos seus art.ºs 70.º, n.ºs 3 e 4, e 72.º, o Município deveria ter alienado a sua participação naquela sociedade até 01.03.2013, o que não sucedeu;
- c) Por imposição do estipulado no art.º 66.º do RJAEI, a obrigatoriedade de alienação da participação local antes assinalada manter-se-ia devido à reincidência da *Fatiparques, SA* na situação enunciada no supra citado art.º 62.º, n.º 1, al. d) em virtude de, também em 2012, não ter alcançado resultados líquidos positivos (triénio 2010/2012);
- d) Em setembro de 2013, e à revelia da competência decisória cometida aos órgãos deliberativo e executivo no art.º 61.º, n.ºs 1 e 2, do RJAEI, a autarquia procurou, informalmente, alienar a sua participação social junto dos restantes acionistas da *Fatiparques, SA* e, posteriormente, diligenciado pela sua dissolução, mas sem êxito;
- e) Além do incumprimento das obrigações fixadas nos art.ºs 66.º e 70.º, n.º 3, do RJAEI, o descrito nas anteriores alíneas b) e c) denuncia a ausência de viabilidade económica e financeira da *Fatiparques, SA*, reforçada pela constatação de que as contas dos exercícios de 2013 e seguintes (daquela sociedade) não foram objeto de registo comercial nos termos da lei;
- f) Relativamente à *MaisOurém, SA* — sociedade de capital (€ 250.000,00) maioritariamente privado, 49% do qual detido pelo Município (€ 122.500,00) — a sua constituição, em 2008, representou a formalização de uma PPPI lançada pela autarquia no pretérito com o fim de viabilizar a implementação de quatro equipamentos de uso coletivo no concelho de Ourém que, porém, não viriam a ser concretizados devido a dificuldades de acesso a financiamento bancário por parte dos seus acionistas privados;
- g) Em fevereiro de 2013, os órgãos executivo e deliberativo do Município decidiram promover a dissolução da *MaisOurém, SA*, na sequência da apresentação, por esta, de resultados líquidos negativos nos exercícios de 2009, 2010 e 2011, — demonstrativos da sua debilidade económico-financeira nos termos do art.º 62.º, n.º 1, al. d), do RJAEI — mas sem sucesso ante a inexistência de quórum da assembleia geral (AG) de acionistas da *MaisOurém, SA*, para deliberar validamente;



Tribunal de Contas

- h) Em setembro de 2014, a autarquia comunicou ao serviço de registo comercial competente, para efeitos de instauração oficiosa do procedimento administrativo de dissolução da *MaisOurém, SA*, previsto no art.º 5.º, al. a), do RJPADL, o facto de esta sociedade não ter efetuado o registo dos respetivos documentos de prestação de contas no triénio 2011/2013. E, em março de 2015 foi proferida, no procedimento subsequentemente aberto, decisão de dissolução da *MaisOurém, SA*, com tal fundamento. A esta decisão — que, em regra, dita a cessação da atividade da sociedade — seguir-se-á o respetivo procedimento administrativo de liquidação que, até à data da redação do relatório, não tinha sido instaurado;
- i) No que concerne à *Ourémviva, SA* — cuja génese remonta ao ano de 2000, com a constituição da *Verourém, EM*, dotada com € 50.000,00 de capital e estatutariamente autorizada a exercer um reduzido quadro de atividades que, na sequência da alteração, em finais de 2010, dos seus estatutos e denominação para *Ourémviva, EEM*, foi alargado a um complexo de atividades muito diferenciadas por forma a acomodar as prosseguidas por empresas da autarquia entretanto extintas (o *Centro de Negócios de Ourém, EM* e a *Ambiourém, EEM*) — verificou-se que o Município:
- Em julho de 2013, adequou os estatutos da entidade sua antecessora (a *Ourémviva, EEM*) ao RJAEL em observância do estatuído no seu art.º 70.º, n.º 1, procedendo à sua transformação em sociedade anónima (unipessoal) e ajustando o seu objeto social (àquele regime), que passou a compreender a gestão de serviços de interesse geral e atividades de promoção do desenvolvimento local [consentidas pelos art.ºs 45.º, als. a), b), d) e e) e 48.º, n.º 1, al. a), do RJAEL];
 - Estabelece, desde há muito, relações contratuais de diversa natureza jurídica com esta empresa, como as mencionadas na al. q) e subsequentes;
- j) De acordo com o informado pelo Município e corroborado pelo teor dos RG da *Ourémviva, EEM*, dos exercícios de 2009, 2010, 2011 e 2012, as “*vendas e prestações de serviços*” realizados pela empresa naqueles anos asseguraram a cobertura dos correspondentes gastos totais nos valores percentuais de 48,40%, 46,92%, 89,33% e 89,59%, respetivamente;
- k) No entanto, nos RG dos exercícios de 2011 e 2012, verificou-se que valores registados nestes anos como produto de “*prestações de serviços*” tinham origem em transferências financeiras realizadas pelo Município a título de “*subsídios*” ao abrigo de CP celebrados com a *Ourémviva, EEM*, em 2011 e 29.02.2012 [comentados na al. q) e seguintes] o que, além de violar as regras contabilísticas indicadas na al. t), desvirtuava o resultado da avaliação da sustentabilidade e equilíbrio financeiro da empresa à luz do critério definido no art.º 62.º, n.º 1, al. a), do RJAEL;
- l) Corrigidos os registos contabilísticos dos exercícios de 2011 e 2012, constatou-se que, no período de 2009 a 2011, as “*vendas e prestações de serviços*” efetuados pela *Ourémviva, EEM*, não cobriram (pelo menos) 50% dos gastos totais dos respetivos exercícios — que, no período citado na al. j), isto é, em 2009, 2010, 2011 e 2012, representaram, respetivamente, 48,40%, 46,92%, 17,38% e 16,73% dos aludidos gastos;



- m) Por conseguinte, e em observância do disposto no art.º 70.º, n.ºs 3 e 4, do RJAEI, o Município deveria ter determinado (até 01.03.2013) a dissolução da Ourémviva, EEM, em virtude da empresa não ter atingido, no triénio 2009/2011, o rácio fixado no art.º 62.º, n.º 1, al. a), daquele regime ou, em alternativa, providenciar pela sua transformação, integração, fusão ou internalização (cf. o consento o art.º 70.º, n.º 5, do RJAEI). E, ante a persistência daquela situação no triénio 2010/2012, a autarquia encontrava-se vinculada a obrigação idêntica por força do estabelecido no art.º 62.º, n.ºs 1, al. a) e 2, do RJAEI;
- n) Cumulativamente, e em razão do desacertado enquadramento legal das relações jurídicas convencionadas em 05.02.2013 com a Ourémviva, SA — incorretamente reguladas em CPS pelos motivos indicados na al. z) — os rendimentos por aqueles propiciados à empresa no exercício de 2013 deveriam ter sido escriturados como “*subsídios à exploração*” (e não como “*prestações de serviços*”) o que, se observado, conduziria à constatação de que as “*vendas e prestações de serviços*” realizadas em 2013 cobriram apenas 18,05% dos gastos totais verificados naquele ano e que os “*subsídios à exploração*” percebidos no mesmo exercício representaram 80% das respetivas receitas;
- o) Em resultado da revisão contabilística mencionada na alínea anterior, apurou-se que, no triénio 2011/2013, a Ourémviva, SA, incorreu nas situações descritas no art.º 62.º, n.º 1, als. a) e b) [na redação inicial], do RJAEI o que, nos termos do disposto nos n.ºs 1 e 2 daquele inciso legal, impunha ao Município que procedesse à sua dissolução, transformação, integração, fusão ou internalização, o que não sucedeu;
- p) Na verdade, em reuniões dos órgãos executivo e deliberativo do Município (ocorridas em outubro de 2014 e setembro de 2015), as intervenções de alguns dos seus membros revelam o propósito da autarquia internalizar parte significativa das atividades exercidas pela Ourémviva, SA, nos serviços camarários, mas apenas quando a lei vigente permitir que tal operação se desenrole de forma gradual (ou progressiva);
- q) No que se refere à contratação estabelecida com a Ourémviva, EEM, apurou-se que, ao longo do ano de 2011 e em 29.02.2012, esta e o Município celebraram 23 CP ao abrigo das normas dos art.ºs 20.º e 23.º do RJSEL, tendo por objeto a prestação de diversos serviços de interesse geral, financiados (por verbas de montante variável) pela autarquia, nos quais se convencionou a retroação dos seus efeitos a 1 de janeiro ou 1 de abril (consoante o CP em causa) de 2011 e a sua cessação em 31 de dezembro do mesmo ano;
- r) Depois de esgotado o prazo de vigência dos ditos 23 CP, o executivo camarário aprovou, em 07.02.2012, o seu “*alargamento*” (e realização da inerente despesa) ao ano de 2012, que cessaria com a aprovação de novos CP para esse ano o que, todavia, não ocorreu devido a dificuldades verificadas na obtenção do adequado cabimento orçamental;
- s) Os CP e o ato de aprovação do “*alargamento*” citados nas anteriores als. q) e r) não foram submetidos a fiscalização prévia do TdC;
- t) Os apoios financeiros previstos em 22 dos 23 CP aludidos nas alíneas q) e r) foram escriturados nas contas da Ourémviva, EEM, referentes aos exercícios de 2011 e 2012 como rendimentos resultantes de “*prestações de serviços*” ao invés de rendimentos



Tribunal de Contas

provenientes de “*subsídios*”, como o determinavam as regras contabilísticas constantes do Código de Contas aprovado em anexo à Port. n.º 1011/2009, de 09.09 e a NCRF 22, formulada no Aviso n.º 15655/2009, de 07.09;

- u) Em 05.02.2013, o Município aprovou e outorgou com a Ourémviva, EEM, 15 CPS, diferenciados no seu objeto e corresponsivas contrapartidas financeiras, no valor total de € 2.114.892,00 (sem IVA), todos pelo prazo de 12 meses, com início em 01.01.2013 e término em 31.12.2013;
- v) Na vigência daqueles CPS, o Município adequou os estatutos da Ourémviva, EEM, ao RJAEL — em observância do seu art.º 70.º, n.º 1 — que, ao implicar (entre outros efeitos) a redução do seu objeto social, obstava à continuação da execução, por aquela empresa, dos CPS de (i) *Comunicação e Imagem*, (ii) *Conservação, vigilância e limpeza do parque linear e mercado municipal*, (iii) *Limpeza pequenas reparações, vigilância de edifícios e sanitários públicos*, (iv) *Colaboração na revisão do PDM e Gabinete Técnico Florestal* e (v) *Promoção do desenvolvimento rural*, o que não sucedeu. Logo, estes contratos inquinam de invalidade superveniente (total ou parcial, consoante os casos), por desconformidade com o estatuído nos art.ºs 20.º, n.º 1, 45.º e 48.º, n.º 1, do RJAEL;
- x) Nos CPS de *Transportes escolares* e *Vigilância de crianças* — incluídos no conjunto de contratos assinalados na al. u) — apurou-se que parte do preço (em montante não determinado) neles estipulado visou financiar atividades de interesse geral prosseguidas pela Ourémviva, SA, uma vez que, no seu cálculo, o Município não atendeu aos períodos de interrupção de atividades educativas/letivas (previstos nos Despachos n.ºs 8771-A/2012, de 29.06 e 8248/2013, de 07.06), nos quais nenhum dos serviços (de transporte e vigilância) contratado podia ser prestado por inexistência (temporária) do seu objeto (crianças);
- z) Na verdade, as verbas fixadas em todos os CPS referidos na al. u) tiveram fim idêntico ao mencionado na alínea anterior — como evidenciado (entre outros) por declarações prestadas pelo Município no proc. de auditoria e pela semelhança de redação entre os ditos CPS e CP seus contemporâneos — ao invés de representarem contrapartida(s) económica(s) determinada(s) por referência aos preços praticados no mercado para o fornecimento de serviços iguais ou similares, como o impõe o art.º 36.º, n.º 2, do RJAEL;
- aa) Os rendimentos gerados pelos CPS aludidos na al. u), no citado montante global de € 2.114.892,00, foram registados nas contas da Ourémviva, SA, relativas ao exercício de 2013 como “*prestações de serviços*” quando deveriam ter sido inscritos como “*subsídios à exploração*” ante a feição de financiamento naqueles implícita pelas razões resumidas na alínea antecedente, em concordância com as regras contabilísticas indicadas na al. t);
- bb) Em 19.04.2013, o Município remeteu ao TdC, em execução do disposto no art.º 47.º, n.º 7, do RJAEL, sete CP celebrados em 02.04.2013 com a Ourémviva, SA, tendo por objeto a prestação de diversos serviços de interesse geral e de promoção do desenvolvimento local, a realizar no decurso do ano de 2013, no montante total de € 766.713,00 (sem IVA) e de valor unitário inferior à importância (€ 350.000,00) fixada no art.º 145.º da LOE2013, abaixo da qual os atos e contratos ficavam isentos de fiscalização prévia;



- cc)** Todavia, em 14.10.2013, a 1.ª Secção (em Subsecção) do TdC entendeu que os aludidos CP estavam sujeitos a fiscalização prévia considerando, além do seu montante total, a existência de uma aparente relação entre si, indiciada pela “*identidade do objeto e o facto de os contratantes serem os mesmos*”, cf. expresso na Decisão (n.º 852/2013) proferida nos processos de visto (n.ºs 588/2013 a 594/2013) que incorporaram aqueles contratos;
- dd)** Em momento anterior à prolação da Decisão judicial citada na alínea precedente, o Município autorizou, em execução dos CP referidos na mesma alínea, pagamentos no montante total de € 431.800,50 (IVA incluído);
- ee)** A concessão, aludida na al. q), de eficácia retroativa aos 23 CP — que, em três deles, ocorreu já após a sua caducidade —, além de não ter sido justificada, nos atos de aprovação das respetivas minutas (e de autorização da correspondente despesa), nos termos exigidos no art.º 287.º, n.º 2, do CCP, não é conciliável com o regime jurídico da realização das despesas constante no p. 2.3.4.2, al. d), das considerações técnicas do POCAL, nem permite o controlo global (ou completo) da sua execução, a efetuar através do confronto dos serviços prestados com os indicadores ou referenciais de medição dos objetivos contratados que, em violação do art.º 20.º, n.º 2, do RJSEL (aplicável por remissão do seu art.º 23.º, n.º 2), também não foram estipulados naqueles instrumentos contratuais;
- ff)** A atribuição dos apoios financeiros consequentes do “*alargamento*” da vigência dos 23 CP ao ano de 2012, assinalado na al. r), não observou o disposto nos art.ºs 9.º, n.º 2, 13.º e 23.º, do RJSEL nem o princípio da transparência financeira constante no art.º 10.º, n.º 3, do mesmo regime;
- gg)** A não submissão do ato de aprovação do “*alargamento*” referido na al. r) a fiscalização prévia do TdC violou o disposto nos art.ºs 46.º, n.ºs 1, al. e), e 3, e 48.º, n.º 1, da LOPTC e 184.º da LEO2012;
- hh)** O financiamento de atividades de interesse geral desenvolvidas pela Ourémviva, SA, através de uma parcela das verbas a esta formalmente devidas pela remuneração dos serviços previstos nos CPS identificados na al. x), violou o disposto nos art.ºs 36.º, n.º 2, e 47.º, n.º 1, do RJAEL e desrespeitou o princípio da transparência financeira positivado no art.º 34.º, n.º 2, do mesmo regime;
- ii)** A não demonstração de que as verbas fixadas nos CPS indicados na al. u) correspondem a contrapartidas económicas calculadas nos termos expressos na al. z) colide com o art.º 36.º, n.º 2, do RJAEL e desrespeita o tipo contratual a que aludem os art.ºs 32.º, n.º 3, 47.º, n.º 1, e 50.º, n.º 2, do mesmo regime;
- jj)** A não submissão dos CP referidos na al. bb) a fiscalização prévia do TdC violou o disposto nos art.ºs 46.º, n.ºs 1, al. b), e 2, e 48.º, da LOPTC e 145.º da LOE2013;
- kk)** Os pagamentos mencionados na al. dd), realizados ao abrigo dos CP indicados na al. bb), desrespeitaram o disposto no art.º 45.º, n.º 1, da LOPTC;
- ll)** A preterição das disposições legais indicadas nas als. ee), ff), hh), ii) e kk) integra a infração financeira tipificada no art.º 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC (uma infração por cada



Tribunal de Contas

CP ou CPS, consoante o caso, e pela totalidade dos pagamentos), sendo suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, a efetivar através de processo de julgamento de responsabilidades financeiras, cf. art.^{os} 58.^o, n.^o 3, 79.^o, n.^o 2, e 89.^o, n.^o 1, al. a), da LOPTC;

- mm)** A violação dos preceitos legais referidos nas als. gg) e jj) consubstancia o ilícito financeiro descrito no art.^o 65.^o, n.^o 1, al. h), da LOPTC [uma infração por CP na situação apontada na al. jj)], na redação da Lei n.^o 48/2006, de 29.08, sendo igualmente passível de originar a responsabilidade citada na alínea anterior;
- nn)** Os responsáveis pelos referidos ilícitos financeiros encontram-se identificados na Parte VI do presente Relatório;
- oo)** A eventual condenação neste tipo de responsabilidade financeira implica o pagamento de multa, num montante a fixar pelo Tribunal, dentro dos limites estabelecidos nos n.^{os} 2 a 5, e 7 do art.^o 65.^o, da LOPTC;
- pp)** Discorda-se do assinalado no n.^o 3 do parecer do Ministério Público, transcrito na parte VII, considerando-se comprovada a feição não mercantil (ou de “preços de mercado”) dos valores contratualizados nos 15 CPS referidos nos pontos 3.3.1, 3.1.7 e 6.1.5, como evidenciado pela caracterização que deles fez a entidade auditada (financiamento dos gastos decorrentes da atividade da empresa), descrita nos pontos 4.1.7.6, 4.1.7.7 e 4.1.7.9 do relatório.



PARTE IX – RECOMENDAÇÕES

No contexto da matéria exposta e resumida nas conclusões que antecedem, formulam-se as seguintes recomendações:

- 1 -** Mediante prévia decisão dos seus órgãos com competência legal para o efeito, o Município deverá promover a alienação da sua participação local da *Fatiparques, SA* através de um procedimento aberto ou concorrencial que observe o regime mitigado emergente do art.º 5.º, n.º 6, al. a), do CCP;
- 2 -** O Município deverá deliberar, nos termos regulados no art.º 61.º, n.º 2, do RJAEL, a dissolução da *Ourémviva, SA*, — considerando a sua contínua falta de viabilidade e sustentabilidade económico-financeira segundo os critérios legais vigentes — ou optar pela sua transformação, integração, fusão ou internalização, consoante a solução organizatória que, no caso, repare mais ajustada (e conforme aos princípios da boa gestão e proporcionalidade);
- 3 -** Na atribuição de eficácia retroativa a contratos (administrativos) em que figure como parte, o Município deverá verificar se se encontram reunidos todos os pressupostos indicados nas alíneas a), b) e c), do n.º 2 do art.º 287.º, do CCP — explicitando, no(s) ato(s) que precede(m) a sua formação, as circunstâncias impreteríveis de direito público que a justificam — e se tal concessão respeita a execução temporal inerente às fases do cabimento, autorização da despesa e assunção do compromisso mencionadas no ponto 2.3.4.2, al. d), do POCAL;
- 4 -** Em futuros contratos-programa, o Município deverá garantir que o seu clausulado contemple todos os aspetos particularizados no art.º 47.º, n.º 2, do RJAEL, nomeadamente, a definição dos indicadores ou referenciais que permitam medir a realização dos objetivos setoriais;
- 5 -** Quando pretenda renovar ou prorrogar contratos em que intervenha, o Município deverá tomar as providências/medidas necessárias à obtenção desse efeito antes de findo o prazo de vigência dos contratos em causa;
- 6 -** O Município só pode atribuir subsídios à exploração a sociedades comerciais em que exerça uma influência dominante se, em momento anterior, celebrar com estas contratos-programa que definam, entre outros aspetos, os respetivos montantes, cf. art.ºs 32.º, n.º 3, 47.º, n.ºs 1 e 2 e 50.º, do RJAEL;
- 7 -** O Município apenas pode contratar serviços às sociedades referidas no número anterior se aqueles forem adjudicados por preços análogos aos praticados no mercado para o fornecimento de serviços idênticos, cf. art.º 36.º, n.º 2, do RJAEL;
- 8 -** O Município deve observar os condicionalismos legais respeitantes à sujeição dos atos e contratos a fiscalização prévia do TdC constantes, em particular, dos art.ºs 45.º, n.º 1, 46.º, n.ºs 1, al. b) e e), 2 e 3, e 48.º, da LOPTC.



Tribunal de Contas

PARTE X – DECISÃO

Os Juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 1.^a Secção, nos termos do art.º 77.º, n.º 2, al. c), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada em anexo à Lei n.º 20/2015, de 9 de março, decidem:

1. Aprovar o presente Relatório, que evidencia ilegalidades na adjudicação e execução de contratos-programa e contratos de prestação de serviços celebrados com a sociedade *Ourémviva – Gestão de Eventos, Serviços e Equipamentos, EM, SA*, identifica as correspondentes infrações financeiras e os eventuais responsáveis pelo seu cometimento;
2. Aprovar as recomendações formuladas na Parte IX;
3. Fixar os emolumentos devidos pela Câmara Municipal de Ourém em € 10.594,48 ao abrigo do estatuído no n.º 1 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas anexo ao Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, na redação introduzida pelo artigo 1.º da Lei n.º 139/99, de 28 de agosto;
4. Remeter cópia deste Relatório:
 - 4.1. Ao Senhor Secretário de Estado das Autarquias Locais, Dr. Carlos Manuel Soares Miguel;
 - 4.2. Ao Senhor Inspetor-Geral da Inspeção-Geral de Finanças, Dr. Vítor Miguel Rodrigues Brás, para os efeitos previstos no art.º 67.º da Lei n.º 50/2012, de 31.08 (alterada pelas Leis n.ºs 53/2014, de 25.08 e 69/2015, de 16.07) atento o exposto nos pontos 4.2.2 e 4.2.5;
 - 4.3. A todos os responsáveis a quem foi notificado o Relato;
 - 4.4. Ao Juiz Conselheiro da 2.^a Secção responsável pela área (VIII) da Administração Local e Setor Público Empresarial Autárquico;
5. Remeter o processo ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 1 do art.º 57.º da LOPTC;
6. Após as comunicações e notificações necessárias, publicar o Relatório na página da Internet do Tribunal de Contas.

Lisboa, 5 de julho de 2016.

OS JUÍZES CONSELHEIROS,

Alberto Fernandes Brás – Relator

João Figueiredo

José Mouraz Lopes



FICHA TÉCNICA

EQUIPA	FORMAÇÃO BASE	SERVIÇO
Carla Bochecha	Lic. em Direito	DCC
Rita Quintela	Lic. em Direito	DCC
COORDENAÇÃO DA EQUIPA		
Dra. Helena Santos	Lic. em Direito	DCC
SUPERVISÃO		
Dra. Ana Luísa Nunes	Lic. em Direito	DCPC



ANEXOS AO RELATÓRIO



ANEXO I

Mapa de infrações financeiras indiciadas

Mapa de infrações financeiras aludido na Parte VI do relatório

PONTOS DO RELATÓR.	FACTOS	NORMAS E PRINCÍPIOS VIOLADOS	TIPO DE RESPONSABIL.	RESPONSÁVEIS	FLS. DO PROC. DE AUDIT.
3.2.1, 4.1.1, 5.2, 5.3, 5.4 e 6.1.1	Concessão de eficácia retroativa a 23 CP (firmados em 2011 e 29.02.2012) – cujo texto não indicou referenciais que permitissem medir os objetivos contratados – sem demonstrar que era justificável segundo exigências imperiosas de direito público	Art. ^{os} 287.º, n.º 2, do CCP, 20.º, n.º 2, do RJSEL, p. 2.3.4.2, al. d) das considerações técnicas do POCAL	Sancionatória Art.º 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC	Os membros da CMO que aprovaram as minutas dos 23 CP (e autorizaram a realização da respetiva despesa) nas suas reuniões de 05.07.2011, 06.09.2011, 20.12.2011, 30.12.2011 e 21.02.2012, identificados no quadro 1 do anexo II	739 a 741, 743, 744, (minutas) 745 a 749, 755 a 759, 765 a 769, 775 a 781, 782 a 795, 800 a 804, 809 a 812, 816 a 820, 826 a 831, 837 a 840, 844 a 849, 853 a 861, 867 a 874, 878 a 883, 889 a 893, 897 a 902, 906 a 910, 916 a 921, 926 a 929, 933 a 936, 940 a 945, 950 a 953, (atas) 753 e 754, 814 e 815, 805 a 807, 797 a 799, 841 a 843, (CP) 453 a 458, 463 a 466, 470 a 475, 477 a 482, 487 e 488, 490 a 494, 496 a 499, 502 e 503, 509 e 510, 512 a 516, 518 a 523, 525 a 532, 534 a 542, 544 a 549, 616 a 619, 622 a 626, 635 a 639, 649 a 653, 656 a 660, 672 a 676, 685 a 691, 729 a 733, 735 a 738, (outros) 1941, 1942, 1959, 1960, 2099, 2100
3.2.3, 3.2.4 a 3.2.6, 4.1.2, 5.5, 5.6 e 6.1.2	Aprovação inválida do “alargamento” dos 23 CP (firmados em 2011 e 29.02.2012) e autorização da respetiva despesa, determinante da inexistência dos instrumentos contratuais legalmente exigidos (contratos de gestão e programa) que titulassem a despesa realizada (no ano de 2012)	Art. ^{os} 9.º, n.º 2, 10.º, n.º 3, 13.º e 23.º do RJSEL	Sancionatória Art.º 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC	Os membros da CMO que aprovaram o “alargamento” da vigência dos 23 CP (firmados em 2011 e 29.02.2012) ao ano de 2012 e autorizaram a realização da respetiva despesa na sua reunião de 07.02.2012, identificados no quadro 2 do anexo II	962, 965, 990, 991, 987, 988, 989, 139, 1960, 1942, 2100
3.2.1, 3.2.3, 3.2.8, 4.1.3, 6.1.3	Não submissão a fiscalização prévia do TdC do ato de aprovação do “alargamento” da vigência de oito CP (celebrados em 2011 e 29.02.2012) ao ano de 2012	Art. ^{os} 46.º, n. ^{os} 1, al. e) e 3, e 48.º, n.º 1, da LOPTC e 184.º da	Sancionatória Art.º 65.º, n.º 1, al. h), da LOPTC, na redação da Lei n.º 48/2006,	O Presidente da CMO, <i>Paulo Alexandre Homem de Oliveira Fonseca</i> , atenta a competência fixada no art.º 68.º, n.º 1, al. l), da LAL	484 a 488, 490 a 494, 496 a 499, 502 e 503, 509 e 510, 518 a 523, 525 a 532, 622 a 626, 990, 991,



Tribunal de Contas

PONTOS DO RELATÓR.	FACTOS	NORMAS E PRINCÍPIOS VIOLADOS	TIPO DE RESPONSABIL.	RESPONSÁVEIS	FLS. DO PROC. DE AUDIT.
		LOE2012	de 29.08		987, 988 e 989, 1592, 1593, 1583, 1587, 1589, 1605, 1594
3.3.1, 3.3.8, 3.3.9, 4.1.6, 5.7, 5.8, 6.1.4	Financiamento de atividades exercidas pela Ourémviva, SA, através de CPS (relativos aos serviços de <i>Transportes escolares</i> e <i>Vigilância de crianças</i>) em detrimento do tipo contratual (CP) prescrito na lei para o efeito	Art. ^{os} 34.º, n.º 2, 36.º, n.º 2 e 47.º, n.º 1, do RJAE	Sancionatória Art.º 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC	Os membros da CMO que autorizaram a adjudicação (e realização da respetiva despesa) dos serviços de <i>Transportes escolares</i> e <i>Vigilância de crianças</i> na sua reunião de 05.02.2013, identificados no quadro 3 do anexo II	152, 153, 154, 1110, 1119, 1120, 1940, 1957, 2100
3.3.1, 4.1.7 e 6.1.5	Não demonstração de que os preços indicados nos 15 CPS (datados de 05.02.2013) elencados no quadro do p. 3.3.1, celebrados com a Ourémviva, EEM, representam contrapartidas económicas calculadas por referência aos preços praticados no mercado para serviços análogos sendo que, ao revelarem maior identidade (na sua substancia) com subsídios ou apoios financeiros, deveriam constar do tipo contratual (CP) estabelecido na lei para o efeito	Art. ^{os} 32.º, n.º 3, 36.º, n.º 2, 47.º, n.º 1, 50.º, n.º 2, do RJAE	Sancionatória Art.º 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC	Os membros da CMO que autorizaram a adjudicação (e realização da respetiva despesa) dos serviços previstos nos 15 CPS (datados de 05.02.2013) indicados no quadro do p. 3.3.1 na sua reunião de 05.02.2013, identificados no quadro 3 do anexo II	1110, 1119, 1120, 141 a 177, 445, 446, 131, 182, 139, 189, 1940, 1957, 1958
3.4.1, 3.4.2, 4.1.8, 5.9, 6.1.6	Não remessa, para fiscalização prévia do TdC, de 7 CP outorgados em 02.04.2013 com a Ourémviva, SA no valor global de € 766.713,00 (sem IVA) mas apenas para outros efeitos, alheios aos de fiscalização prévia, posteriormente integrados nos procs. de visto n. ^{os} 588/2013 a 594/2013	Art. ^{os} 46.º, n. ^{os} 1, al. b) e 2, e 48.º, da LOPTC e 145.º da LOE2013	Sancionatória Art.º 65.º, n.º 1, al. h), da LOPTC, na redação da Lei n.º 48/2006, de 29.08	O Presidente da CMO, <i>Paulo Alexandre Homem de Oliveira Fonseca</i> , atenta a competência fixada no art.º 68.º, n.º 1, al. I), da LAL	2, 201 a 210, 214 a 219, 223 a 229, 233 a 239, 243 a 249, 255 a 260, 264 a 270, 1932 a 1934, 5, 10, 11, 121, 123 a 126, 130, 133 a 137, 562 a 589, 2101
3.4.1 a 3.4.3, quadro do anexo III, 4.1.8, 5.9, 6.1.7	Autorização de pagamentos – no montante total de € 431.800,50 (com IVA) – em execução dos CP incluídos nos procs. de visto n. ^{os} 588/2013 a 594/2013 em data anterior à da pronúncia da 1.ª Secção do TdC sobre a legalidade daqueles, ocorrida em 14.10.2013 (Decisão n.º 852/2013)	Art.º 45.º, n.º 1, da LOPTC	Sancionatória Art.º 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC	O Presidente da CMO, <i>Paulo Alexandre Homem de Oliveira Fonseca</i> , atenta a competência fixada no art.º 68.º, n.º 1, al. h), da LAL, pelo pagamento, no total, de € 426.949,38 (com IVA) e a Vereadora <i>Maria Lucília Martins Vieira</i> , face à competência delegada pelo citado Presidente no seu Despacho de 02.11.2009 (reproduzido na ata da reunião da CMO de 10.11.2009), pelo pagamento de € 4.851,12 (com IVA)	201 a 210, 214 a 219, 223 a 229, 233 a 239, 243 a 249, 255 a 260, 264 a 270, 1932 a 1934, 273 a 338, 5, 10, 11, 121, 125, 2101, 1058 a), 1058 b)



ANEXO II

Relação dos responsáveis indiciados

Quadro 1 - Responsáveis indiciados nos termos referidos no p. 6.1.1 do relatório

N.º	OBJETO/ATIVIDADE DAS 23 MINUTAS DOS CP	DATA DA REUNIÃO DA CMO	RESPONSÁVEIS INDICIADOS
1	Gestão e dinamização das piscinas de Caxarias	05.07.2011 ⁽³⁰⁶⁾	Paulo Alexandre Homem de Oliveira Fonseca (Presidente) Vitor Manuel de Jesus Frazão Nazareno José Menitra do Carmo Luís Miguel Marques Grossinho Coutinho de Albuquerque Maria Lucília Martins Vieira Maria Agripina Ferreira Carriço Lopes Vieira
2	Gestão e dinamização das piscinas de Ourém		
3	Gestão e dinamização dos Pavilhões do Município		
4	Gestão do Estádio de Fátima e Complexo Desportivo da Caridade		
8	CAF (serviços escolares)		
9	Conservação e Manutenção de Equipamentos Educativos		
12	Manutenção de Espaços de Lazer		
14	Colaboração na Revisão do PDM e Gabinete Técnico Florestal	06.09.2011 ⁽³⁰⁷⁾	Paulo Alexandre Homem de Oliveira Fonseca (Presidente) Luís Miguel Marques Grossinho Coutinho de Albuquerque Maria Lucília Martins Vieira Maria Agripina Ferreira Carriço Lopes Vieira
17	Exploração e Manutenção de ETARs		
7	Gestão da Ucharia do Conde		
13	Promoção do Desenvolvimento Rural	20.12.2011 ⁽³⁰⁸⁾	Paulo Alexandre Homem de Oliveira Fonseca (Presidente) Vitor Manuel de Jesus Frazão Nazareno José Menitra do Carmo Luís Miguel Marques Grossinho Coutinho de Albuquerque Maria Lucília Martins Vieira Maria Agripina Ferreira Carriço Lopes Vieira
16	Manutenção dos Jardins Municipais e Espaços Verdes Escolares		
19	Apoio à Ação Social		
6	Gestão do Cineteatro Municipal	20.12.2011 ⁽³⁰⁹⁾	Paulo Alexandre Homem de Oliveira Fonseca (Presidente) Nazareno José Menitra do Carmo Maria Lucília Martins Vieira
15	Conservação, Vigilância e Limpeza do Parque Linear e Mercado Municipal		
22	Gestão do Centro de Negócios de Ourém	30.12.2011 ⁽³¹⁰⁾	Paulo Alexandre Homem de Oliveira Fonseca (Presidente)
11	Comunicação e Imagem		
5	Gestão do Museu e Galeria Municipais e do Arquivo		

⁽³⁰⁶⁾ Deliberação unânime, cf. registado na ata (n.º 14) descritiva da reunião de 05.07.2011.

⁽³⁰⁷⁾ Deliberação unânime, cf. teor da ata (n.º 20) narrativa da reunião de 06.09.2011, que regista igualmente as ausências, na mesma reunião, dos Vereadores *Vitor Manuel de Jesus Frazão* e *Nazareno José Menitra do Carmo* por razões de ordem diversa.

⁽³⁰⁸⁾ Deliberação tomada por maioria absoluta, com a abstenção dos Vereadores *Vitor Manuel de Jesus Frazão*, *Luís Miguel Marques Grossinho Coutinho de Albuquerque* e *Maria Agripina Ferreira Carriço Lopes Vieira*, cf. teor da ata (n.º 28) narrativa da reunião de 20.12.2011.

⁽³⁰⁹⁾ Deliberação tomada por maioria absoluta, com os votos contra dos Vereadores *Vitor Manuel de Jesus Frazão*, *Luís Miguel Marques Grossinho Coutinho de Albuquerque* e *Maria Agripina Ferreira Carriço Lopes Vieira*, que emitiram a declaração de voto que a seguir se transcreve: "Discordamos das proporções que a empresa municipal, *Ourém Viva*, está a tomar e que se refletem nas propostas de contratos programa que agora se apresentam. Desde de Setembro, já foram atribuídas 14 áreas de intervenção à *Ourém Viva*, das quais 4 são agora objeto de contratualização. Entendemos que uma empresa municipal deve exercer uma atividade complementar à câmara e não de duplicação de trabalhos, que trazem custos acrescidos sem qualquer mais valia para a instituição. O contrato programa *Comunicação e imagem* é o exemplo de uma má decisão e por isso merece o nosso voto contra. Não compreendemos a necessidade de contratualizar um serviço que já está a ser desenvolvido pelo Gabinete de Comunicação da Câmara. Ao invés da poupança de recursos decorrente da não duplicação de estruturas que fundamenta a elaboração deste contrato programa, aquilo que de facto se verifica é uma duplicação efetiva dos serviços em prejuízo da câmara municipal. Por outro lado, as verbas atribuídas para as funções definidas, 6.873,00 euros mensais mais IVA à taxa em vigor, parecem-nos manifestamente excessivas e desadequadas. Em vez de se alargar mais e mais as áreas de intervenção da *Ourém Viva* dando origem a enormes gastos para o Município (só estas 4 áreas implicam a transferência de 30.264,15 euros mensais) dever-se-ia de forma responsável repensar o estatuto e as funções da empresa municipal. Pelo exposto os vereadores do PSD votam contra a proposta do contrato programa *Comunicação e imagem* e abstêm-se nos restantes", cf. consta na ata (n.º 28) descritiva da reunião de 20.12.2011.



Tribunal de Contas

N.º	OBJETO/ATIVIDADE DAS 23 MINUTAS DOS CP	DATA DA REUNIÃO DA CMO	RESPONSÁVEIS INDICIADOS
	Histórico		Vítor Manuel de Jesus Frazão Nazareno José Menitra do Carmo
18	Limpeza, pequenas reparações e vigilância de Edifícios e Sanitários Públicos		Luís Miguel Marques Grossinho Coutinho de Albuquerque Maria Lucília Martins Vieira
21	Recolha de Resíduos e Manutenção de Infraestruturas de Saneamento		Maria Agripina Ferreira Carriço Lopes Vieira
10	Motoristas e Vigilantes dos Transportes Escolares	21.02.2012 ⁽³¹¹⁾	Paulo Alexandre Homem de Oliveira Fonseca (Presidente)
20	Eventos, Animação e Desporto		Vítor Manuel de Jesus Frazão
23	Vigilância de Crianças		Luís Miguel Marques Grossinho Coutinho de Albuquerque Maria Lucília Martins Vieira Maria Agripina Ferreira Carriço Lopes Vieira

Anote-se que, aquando da discussão e votação das propostas de CP objeto das deliberações ocorridas nas reuniões da CMO indicadas no quadro que antecede, o Vereador *José Manuel Pereira Alho* não esteve presente por presidir ao CA da *Ourémviva, EEM*, cf. documentado nas atas narrativas daquelas reuniões.



Quadro 2 - Responsáveis indiciados nos termos referidos no p. 6.1.2 do relatório

REUNIÃO DA CMO DE 07.02.2012
Deliberação tomada unanimidade, cf. teor da ata n.º 4 ⁽³¹²⁾
RESPONSÁVEIS INDICIADOS
Paulo Alexandre Homem de Oliveira Fonseca (Presidente)
Vítor Manuel de Jesus Frazão
Nazareno José Menitra do Carmo
Luís Miguel Marques Grossinho Coutinho de Albuquerque
Maria Lucília Martins Vieira
Maria Agripina Ferreira Carriço Lopes Vieira



Quadro 3 - Responsáveis indiciados nos termos mencionados nos p. 6.1.4 e 6.1.5 do relatório

REUNIÃO DA CMO DE 05.02.2013
Deliberação tomada por maioria absoluta, cf. teor da ata n.º 4 ⁽³¹³⁾
RESPONSÁVEIS INDICIADOS
Paulo Alexandre Homem de Oliveira Fonseca (Presidente)
Nazareno José Menitra do Carmo
Maria Lucília Martins Vieira
Vítor Manuel de Jesus Frazão
Luís Miguel Marques Grossinho Coutinho de Albuquerque
Maria Agripina Ferreira Carriço Lopes Vieira

⁽³¹⁰⁾ Deliberação unânime, cf. registado na ata (n.º 29) descritiva da reunião de 30.12.2011.

⁽³¹¹⁾ Deliberação tomada por maioria absoluta, com a abstenção dos Vereadores *Vítor Manuel de Jesus Frazão*, *Luís Miguel Marques Grossinho Coutinho de Albuquerque* e *Maria Agripina Ferreira Carriço Lopes Vieira*, cf. teor da ata (n.º 5) narrativa da reunião de 21.02.2012. Observe-se ainda que, naquela reunião, não esteve presente o Vereador *Nazareno José Menitra do Carmo* por se encontrar de férias.

⁽³¹²⁾ Ata (n.º 4) junta ("Doc. 3") ao Of. da CMO n.º 7915, de 19.11.2014, na qual se refere ainda que, aquando da discussão e votação do deliberado, o Vereador *José Manuel Pereira Alho* não esteve presente por presidir ao CA da *Ourémviva, EEM*.

⁽³¹³⁾ Ata (n.º 4) junta ("Doc. 12") ao Of. da CMO n.º 7915, de 19.11.2014, na qual se encontra registada a votação verificada (maioria absoluta) e a abstenção dos vereadores *Luís Miguel Marques Grossinho Coutinho de Albuquerque* e *Maria Agripina Ferreira Carriço Lopes Vieira*, bem como a ausência do Vereador *José Manuel Pereira Alho* pelos motivos resumidos na nota de rodapé anterior.



ANEXO III

Pagamentos autorizados antes da Decisão

da 1.ª Secção do TdC sobre os procs. de visto n.ºs 588/2013 a 594/2013

O quadro infra — elaborado com base num um quadro resumo⁽³¹⁴⁾ da execução física e financeira dos CP e cópia das respetivas OP's⁽³¹⁵⁾ facultados pela autarquia — agrega todos os pagamentos autorizados ao abrigo dos CP integrados nos procs. de visto n.ºs 588/2013 a 594/2013 em momento prévio à concessão do visto (em 14.10.2013) aos sobreditos contratos.

Quadro

PROC. DE VISTO N.º	FATURA			DATA DE PAGAMENTO	OP				
	N.º	DATA	VALOR (C/IVA)		N.º	DATA	VALOR (C/IVA)	DATA DA AUTOR. DO PAGAMENTO	RESPONSÁVEL QUE AUTORIZOU O PAGAMENTO
588/2013	228/2013	30.04.2013	2.469,84	24.05.2013	1342	22.05.2013	12.031,86	23.05.2013	Presid. da CMO Paulo Fonseca
	229/2013	30.04.2013	2.469,84	17.06.2013	1471	17.06.2013	12.095,82	17.06.2013	Presid. da CMO Paulo Fonseca
	230/2013	30.04.2013	2.469,84	17.06.2013					
	274/2013	31.05.2013	2.469,84	25.06.2013	1542	24.06.2013	2.469,84	24.06.2013	Presid. da CMO Paulo Fonseca
	275/2013	31.05.2013	2.469,84	19.07.2013	1674	16.07.2013	2.469,84	17.07.2013	Presid. da CMO Paulo Fonseca
	345/2013	30.06.2013	2.469,84	12.08.2013	1612	15.07.2013	4.851,12	(sem data)	Vereadora Lucília Vieira
	225/2013	30.04.2013	2.381,28	24.05.2013	1342	22.05.2013	12.031,86	23.05.2013	Presid. da CMO Paulo Fonseca
	226/2013	30.04.2013	2.381,28	17.06.2013	1471	17.06.2013	12.095,82	17.06.2013	Presid. da CMO Paulo Fonseca
	227/2013	30.04.2013	2.381,28	17.06.2013					
	272/2013	31.05.2013	2.381,28	17.06.2013	1473	17.06.2013	7.156,14	17.06.2013	Presid. da CMO Paulo Fonseca
	273/2013	31.05.2013	2.381,28	17.06.2013					
	344/2013	30.06.2013	2.381,28	12.08.2013	1612	15.07.2013	4.851,12	(sem data)	Vereadora Lucília Vieira
	224/2013	30.04.2013	2.393,58	24.05.2013	1342	22.05.2013	12.031,86	23.05.2013	Presid. da CMO Paulo Fonseca
	223/2013	30.04.2013	2.393,58	24.05.2013					
	222/2013	30.04.2013	2.393,58	24.05.2013					
	270/2013	31.05.2013	2.393,58	17.06.2013					
271/2013	31.05.2013	2.393,58	17.06.2013	1473	17.06.2013	7.156,14	17.06.2013	Presid. da CMO Paulo Fonseca	
343/2013	30.06.2013	2.393,58	22.07.2013	1710	18.07.2013	2.393,58	22.07.2013	Presid. da CMO Paulo Fonseca	
Total:	43.468,20			103.730,82					
589/2013	215/2013	30.04.2013	15.557,04	17.06.2013	1469	17.06.2013	97.537,77	17.06.2013	Presid. da CMO Paulo Fonseca
	216/2013	30.04.2013	15.557,04	17.06.2013					
	217/2013	30.04.2013	15.557,04	17.06.2013					
	284/2013	31.05.2013	15.557,04	25.06.2013	1541	24.06.2013	31.114,08	24.06.2013	Presid. da CMO Paulo Fonseca
	285/2013	31.05.2013	15.557,04	25.06.2013					
	350/2013	30.06.2013	15.557,04	23.07.2013	1752	23.07.2013	32.512,59	23.07.2013	Presid. da CMO Paulo Fonseca
Total:	93.342,24			161.164,44					
590/2013	218/2013	30.04.2013	16.955,55	17.06.2013	1469	17.06.2013	97.537,77	17.06.2013	Presid. da CMO Paulo Fonseca
	219/2013	30.04.2013	16.955,55	17.06.2013					
	220/2013	30.04.2013	16.955,55	17.06.2013					
	286/2013	31.05.2013	16.955,55	19.07.2013	1672	16.07.2013	16.955,55	17.07.2013	Presid. da CMO Paulo Fonseca
	287/2013	31.05.2013	16.955,55	19.07.2013	1671	16.07.2013	16.955,55	17.07.2013	Presid. da CMO Paulo Fonseca
	351/2013	30.06.2013	16.955,55	23.07.2013	1752	23.07.2013	32.512,59	23.07.2013	Presid. da CMO Paulo Fonseca
Total:	101.733,30			163.961,46					
591/2013	213/2013	30.04.2013	12.127,80	24.05.2013	1345	22.05.2013	24.255,60	23.05.2013	Presid. da CMO Paulo Fonseca

⁽³¹⁴⁾ Quadro resumo anexo ("Doc. 1") ao Of. da CMO n.º 7915, de 19.11.2014, completando a informação já antes apresentada no p. 9 do seu Of. n.º 4849, de 06.06.2013.

⁽³¹⁵⁾ OP's juntas (integradas no "Doc. 11") ao Of. da CMO n.º 7915, de 19.11.2014.



Tribunal de Contas

PROC. DE VISTO N.º	FATURA			DATA DE PAGAMENTO	OP				
	N.º	DATA	VALOR (C/IVA)		N.º	DATA	VALOR (C/IVA)	DATA DA AUTOR. DO PAGAMENTO	RESPONSÁVEL QUE AUTORIZOU O PAGAMENTO
	212/2013	30.04.2013	12.127,80	24.05.2013					
	214/2013	30.04.2013	12.127,80	17.06.2013	1470	17.06.2013	12.127,80	17.06.2013	Presid. da CMO Paulo Fonseca
	282/2013	31.05.2013	12.127,80	19.07.2013	1673	16.07.2013	24.255,60	17.07.2013	Presid. da CMO Paulo Fonseca
	283/2013	31.05.2013	12.127,80	19.07.2013					
	349/2013	30.06.2013	12.127,80	23.07.2013	1753	23.07.2013	12.127,80	23.07.2013	Presid. da CMO Paulo Fonseca
Total:			72.766,80				72.766,80		
592/2013	233/2013	30.04.2013	2.809,30	24.05.2013	1341	22.05.2013	8.427,90	23.05.2013	Presid. da CMO Paulo Fonseca
	232/2013	30.04.2013	2.809,30	24.05.2013					
	231/2013	30.04.2013	2.809,30	24.05.2013					
	276/2013	31.05.2013	2.809,30	17.06.2013	1467	17.06.2013	5.618,60	17.06.2013	Presid. da CMO Paulo Fonseca
	277/2014	31.05.2013	2.809,30	17.06.2013					
	346/2014	30.06.2013	2.809,30	22.07.2013	1709	18.07.2013	2.809,30	22.07.2013	Presid. da CMO Paulo Fonseca
	236/2013	30.04.2013	7.995,70	24.05.2013	1338	22.05.2013	23.987,10	23.05.2013	Presid. da CMO Paulo Fonseca
	235/2013	30.04.2013	7.995,70	24.05.2013					
	234/2013	30.04.2013	7.995,70	24.05.2013					
	278/2013	31.05.2013	7.995,70	17.06.2013	1465	17.06.2013	15.991,40	17.06.2013	Presid. da CMO Paulo Fonseca
	279/2013	31.05.2013	7.995,70	17.06.2013					
	347/2013	30.06.2013	7.995,70	01.08.2013	1778	31.07.2013	7.995,70	31.07.2013	Presid. da CMO Paulo Fonseca
Total:			64.830,00				64.830,00		
593/2013	211/2013	30.04.2013	6.448,89	17.06.2013	1468	17.06.2013	88.044,63	17.06.2013	Presid. da CMO Paulo Fonseca
	210/2013	30.04.2013	6.448,89	17.06.2013					
	209/2013	30.04.2013	6.448,89	17.06.2013					
	280/2013	31.05.2013	6.448,89	17.06.2013					
	281/2013	31.05.2013	6.448,89	17.06.2013					
	348/2013	30.06.2013	6.448,89	05.08.2013	1793	01.06.2013	11.306,16	02.08.2013	Presid. da CMO Paulo Fonseca
Total:			38.693,34				99.350,79		
594/2013	208/2013	30.04.2013	2.827,77	24.05.2013	1346	22.05.2013	8.483,31	23.05.2013	Presid. da CMO Paulo Fonseca
	207/2013	30.04.2013	2.827,77	24.05.2013					
	206/2013	30.04.2013	2.827,77	24.05.2013					
	268/2013	31.05.2013	2.827,77	17.06.2013	1474	17.06.2013	5.655,54	17.06.2013	Presid. da CMO Paulo Fonseca
	269/2013	31.05.2013	2.827,77	17.06.2013					
	342/2013	30.06.2013	2.827,77	22.07.2013	1711	18.07.2013	2.827,77	22.07.2013	Presid. da CMO Paulo Fonseca
Total:			16.966,62				16.966,62		

NOTAS: [1] Os valores totais (com IVA) faturados nem sempre coincidem com os valores totais (com IVA) das OP em razão destas respeitarem, por vezes, a outras faturas; [2] Valor total faturado e pago (IVA incluído): € 431.800,50.



ANEXO IV

Alegações dos responsáveis



TRIBUNAL DE CONTAS

Processo n.º 2/2014 – Audit. 1.ª S.

Excelentíssimo Senhor Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas

Excelência,

Paulo Alexandre Homem de Oliveira Fonseca, Contribuinte n.º 157 061 574, natural da Freguesia da Atouguia, com domicílio profissional na Rua D. Maria II. n.º 1, 2490 – 499 Ourém; **Nazareno José Menitra do Carmo**, Contribuinte n.º 114 581 479, natural da Freguesia de Fátima, concelho de Ourém, com domicílio profissional na Praça D. Maria II, n.º 1, 2490 – 499 Ourém; **Maria Lucília Martins Vieira**, contribuinte fiscal n.º 128 124 075, natural da freguesia do Olival, concelho de Ourém, com domicílio profissional na Praça D. Maria II, n.º 01, 2490-499, Ourém; **Vitor Manuel de Jesus Frazão**, contribuinte fiscal n.º 159334063, natural da freguesia de Fátima, concelho de Ourém com domicílio na Rua de Santa Luzia, n.º 42, 2495-651, Fátima; **Maria Agripina Ferreira Carrigo Lopes Vieira**, Contribuinte fiscal n.º 113 905 963, natural da Freguesia de Seiça, concelho de Ourém, com domicílio na Rua Luis de Camões n.º 16 - Peras Ruivas, 2435-599, Seiça; **Luís Miguel Marques Grossinho Coutinho de Albuquerque**, Contribuinte fiscal n.º 187 802 750, natural da Abrantes, com domicílio na Rua do Cedros n.º 201 - Casal dos Matos, 2490-336 Ourém; **José Manuel Pereira Alho**, contribuinte fiscal n.º 169 744 000, natural da freguesia de Fátima, concelho de Ourém, com domicílio na Estrada de Fátima, 1150-A, 2490-053, Atouguia;

Notificados para o efeito, vêm pronunciar-se sobre o conteúdo do relato de auditoria acima identificada, sempre por referência aos seus números e páginas, nos termos e com os fundamentos seguintes:

1.º Em relação às alegadas infrações financeiras indiciadas no ponto 5.1.1. (eficácia retroativa dos CP) reafirma-se o que respondeu o Município de Ourém em sede de solicitação de esclarecimentos, e que se encontra sumariado no ponto 3.5.1., ao que acresce que a violação da lei invocada se reconduziria, na sua essência, à falta de fundamentação “das exigências imperiosas de interesse público” que justificam a atribuição da eficácia retroativa, cf. exigido pelo n.º 2 do artigo 287.º do CCP, e estarem em causa fatos públicos e notórios que substanciam aquelas exigências imperiosas, e que decorrem imediatamente da (não) vigência do contrato naquele período de tempo, designadamente a não prossecução das finalidades de interesse público que aqueles contratos visavam na sua execução, as quais aliás estão bem enunciadas nos atos em causa.

2.º Pelo que não houve qualquer violação de regra aplicável sobre a legalmente exigível fundamentação dos atos relacionados com os CP, e portanto não pode haver lugar às infrações indicadas da al. b) do art. 65.º/1 LOPTC;

3.º Em relação às alegadas infrações financeiras indiciadas no ponto 5.1.2. (o alargamento de vigência (e realização da despesa àquele associada) dos 23 CP) por alegada violação da al. b) do art. 65/1 LOPTC, reafirma-se o que respondeu o Município de Ourém em sede de solicitação de esclarecimentos, e acrescenta-se que seja qual for a qualificação jurídica que se dê aos factos em causa - há uma diferença quanto ao tempo entre prorrogação e renovação - o que é certo é que uma mera apreciação formal da letra do contrato não permitirá ao Tribunal apreciar a real vontade das partes e dos efeitos jurídicos pretendidos, pelo que os quais devem ser aproveitados em toda a sua extensão, sem realizar qualificações que conduzam de modo direto e simples à sua nulidade, como o faz o Relato, e retratar a execução do contrato como a mera atribuição de subsídios à exploração, simplesmente por ser grande a desconsideração dos fatos relevantes;

4.º Pelo que, se se fizer uma qualificação jurídica completa e mais abrangente e adequada à realidade dos factos, verifica-se que não houve qualquer violação de regra aplicável ao encontro de vontades ocorrido nos CP em causa, e portanto não pode haver lugar às infrações indicadas da al. b) do art. 65.º/1 LOPTC;

5.º Em relação às alegadas infrações financeiras indiciadas no **ponto 5.1.4.** (remuneração de serviços de transportes escolares e vigilância de crianças) por alegada violação da al. b) do art. 65/1 LOPTC, reafirma-se o que respondeu o Município de Ourém em sede de esclarecimentos, i.e. que não houve qualquer excesso ou violação da equivalência sinalagmática dos contratos;

6.º Pelo que, se se fizer apreciação da realidade dos factos não baseada num entendimento formal do princípio da equivalência das prestações, que ignora fazer um juízo *a posteriori*, e por isso numa posição essencialmente diversa das partes, inclusive no tempo, é que se permitirá ajuizar corretamente os acordos realizados, verificando-se que não houve qualquer violação de regra aplicável ao encontro de vontades ocorrido nos CP em causa, e portanto não pode haver lugar às infrações indicadas da al. b) do art. 65.º/1 LOPTC;

7.º Em relação às alegadas infrações financeiras indiciadas no **ponto 5.1.5** (a alegada não demonstração de que os preços fixados nos CPS correspondem a contrapartidas económicas pela execução dos serviços neles previstos, calculados com preços similares oferecidos no mercado em condições de concorrência) por alegada violação da al. b) do art. 65/1 LOPTC, reafirma-se o que respondeu o Município de Ourém em sede de esclarecimentos;

8.º Pelo que, se se fizer apreciação da realidade dos factos, não baseada num entendimento formal da regra do ónus de alegação e prova, se poderá ajuizar corretamente os acordos realizados, verificando-se que não houve qualquer violação de regra aplicável ao encontro de vontades ocorrido nos CP em causa, e portanto não pode haver lugar às infrações indicadas da al. b) do art. 65.º/1 LOPTC;

9.º Em relação às alegadas infrações financeiras indiciadas no **ponto 5.1.3, 5.1.6 e 5.1.7** (não remessa de CP para efeitos de fiscalização prévia do TdC e pagamentos antes do visto) por alegada violação da al. h) do art. 65.º/1 LOPTC reafirma-se o que respondeu o Município de Ourém em sede de esclarecimentos;

10.º Pelo que - se se fizer apreciação da realidade dos factos, pesando devidamente a artificialidade e a pura remissão legal para o TdC do preenchimento do conceito de “aparência de conexão entre contratos”, que este sendo um Tribunal, deverá ponderar se realmente o pode fazer nos termos propostos, numa situação de responsabilidade financeira sancionatória, especialmente grave, e numa situação em que, de facto, e como se reconhece, toda a informação foi atempadamente fornecida ao TdC, e este acabou conscientemente por permitir a formação dos vistos tácitos, nesse ano, como nos anos seguintes, e perante toda a prestação de esclarecimentos solicitada ao Município - verifica-se que não houve qualquer violação de regras aplicáveis, apenas com o contributo constitutivo do TdC, e com a censura que a indicição sugere, e portanto não pode haver lugar às infrações indicadas da al. h) e b) do art. 65.º/1 LOPTC;

11.º - No caso do Senhores Drs. **Luís Miguel Marques Grossinho Coutinho de Albuquerque** e **Maria Agripina Ferreira Carriço Lopes Vieira** deve ter-se em conta que são vereadores da oposição; e que.

12.º As diferentes decisões em que participaram no que se refere aos contratos que estão em causa, tiveram apenas e só que ver com questões políticas, pois, como se pode facilmente imaginar, e não estando a exercer a tempo inteiro as funções de Vereadores, não podiam ter conhecimento se os processos em termos administrativos estavam ou não bem instruídos; Os pareceres técnicos elaborados pelos dirigentes do Município, nunca mencionaram qualquer facto administrativo, que impedisse a aprovação dos contratos Programa e de Prestação de Serviços entre o Município e as Empresas Municipais.”

13.º Deve ponderar-se, ainda, que “o facto dos Vereadores da oposição se terem absterido na maior parte das deliberações deverá ser realçado, pois as declarações apresentadas demonstram a discordância política em relação ao assunto em apreço, e que não votaram contra, pois estavam e estão em causa os postos de trabalho de dezenas de pessoas, que, caso a Câmara não aprovasse estes contratos poderiam ficar na situação de desempregados” (junta 8 docs).

14.º Como é referido nas páginas 76 e 77 do Relatório “A imputação da responsabilidade pelas infrações identificadas em 5 observa as regras constantes nos art.º 61 e 62 da LOPCT, aplicáveis por remissão do disposto no seu art.º 67, nº 3, sendo que a responsabilização financeira do(s) agente(s) indiciado(s) – seguidamente identificados - é ainda condicionada pela existência e grau de culpa revelado pela(s) sua(s) conduta(s), como o determinam os art.º 61º, nº 5, e 67º, nº 2 da LOPTC”. Ora, lendo os referidos artigos da LOPCT, nomeadamente o artigo 61º, nº 5 e o artigo 67º nº 2, que abaixo se reproduzem, e atenta a realidade em causa, depreende-se não existirem razões para qualquer culpa nas alegadas infrações aos atos praticados, de qualquer um dos alegados infratores.

15.º - No caso do Senhor Dr. **José Manuel Pereira Alho** deve o Tribunal de Contas verificar o facto de este não ter participado em nenhuma das decisões apresentadas como sancionáveis, uma vez que o cargo que detinha na empresa OURÉMVIVA o impedia de estar presente na discussão e votação dos processos aqui auditados enquanto vereador, o que efetivamente sucedeu, conforme consta nas atas das reuniões em causa. O que implica não lhe poderem ser imputadas as aludidas infrações.

16.º Essa ausência da reunião está expressa no Anexo I apenas relativamente ao Quadro I, no entanto é necessário que relativamente ao Quadro 2 e Quadro 3 esse facto também seja considerado dada a sua relevância no âmbito deste processo.

Termos em que, como douto suprimento de Vossa Excelência, deve concluir a Auditoria pela não verificação das alegadas infrações que vêm indiciadas no Relatório de 7.09.2015.



António Lorena de Sêves

Protesta juntar procurações e 8 documentos.