

**AÇÃO
de FISCALIZAÇÃO
CONCOMITANTE ao
MUNICÍPIO de CASTRO
MARIM**

RELATÓRIO N.º 3/2019 - Audit

1.ª SECÇÃO



T
C TRIBUNAL DE
CONTAS

PROCESSO N.º 3/2016 – AUDIT./1.ª SECÇÃO

**AÇÃO DE FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE
AO MUNICÍPIO DE CASTRO MARIM NO
ÂMBITO DOS «CONTRATOS-PROGRAMA E
CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS
CELEBRADOS ENTRE MUNICÍPIOS E AS
EMPRESAS LOCAIS»**

LISBOA

2019



ÍNDICE

SIGLAS	5
PARTE I - ENQUADRAMENTO DA AÇÃO	9
1.1. INTRODUÇÃO.....	9
1.2. ÂMBITO E OBJETIVOS.....	9
1.3. METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS.....	9
1.4. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO.....	10
PARTE II – A NOVBAESURIS, E.M., SA	11
2.1. ESTATUTOS	11
2.2. CONTRATOS ESTABELECIDOS COM O MUNICÍPIO E O SEU IMPACTO NOS RESULTADOS OPERACIONAIS DA EMPRESA NOS EXERCÍCIOS DE 2010 A 2016.....	12
2.3. SITUAÇÃO JURÍDICA DA NOVBAESURIS APÓS O CONTRADITÓRIO.....	17
PARTE III – OBSERVAÇÕES DA AUDITORIA	18
3.1. OBSERVAÇÕES GERAIS	18
3.1.1. A conformidade legal dos estatutos da <i>Novbaesuris</i>	18
3.1.2. Publicidade da atividade contratual da <i>Novbaesuris</i>	20
3.1.3. A legalidade da participação de certos membros da Câmara Municipal de Castro Marim nos procedimentos de formação de contratos a celebrar com a <i>Novbaesuris</i>	20
3.2. OBSERVAÇÕES A CONTRATOS-PROGRAMA CELEBRADOS	25
3.2.1. Realização de serviços previstos em contratos-programa (de 2013 a 2017) sem enquadramento na lei e no objeto social da <i>Novbaesuris</i>	25
3.2.2. Não avaliação da eficácia e eficiência alcançada com a realização, pela <i>Novbaesuris</i> , das atividades reguladas nos contratos-programa celebrados	29
3.2.3. A inscrição orçamental das despesas afetas a contratos-programa adotada pelo Município	32
3.2.4. Registo dos rendimentos gerados pelos contratos-programa celebrados em 2012 nas contas da <i>Novbaesuris</i>	35
3.3. OBSERVAÇÕES A AQUISIÇÕES DE SERVIÇOS REALIZADAS	42
3.3.1. Ausência de competência para adjudicar e autorizar a realização de despesas	42
3.3.2. Inobservância da redução remuneratória prevista na lei do orçamento do Estado de 2014 no quadro do contrato de prestação de serviços relativo ao <i>Sistema Educativo Municipal (2014)</i>	44
3.3.3. Prossecução de atividades externalizadas (na empresa) pelo Município	48
3.3.4. Não sujeição de contratos de prestação de serviços a fiscalização prévia do TdC	52
3.3.5. Não apreciação da eficiência e economia das aquisições de serviços efetuadas por contratação <i>in house</i> à <i>Novbaesuris</i>	56
3.3.6. Remuneração dos serviços previstos nos contratos de prestação de serviços celebrados (de 2013 a 2016) com a <i>Novbaesuris</i> – Obrigatoriedade de fixação de preços de mercado	59
3.4. A SUSTENTABILIDADE ECONÓMICO-FINANCEIRA DA NOVBAESURIS À LUZ DO RJAE.....	63

PARTE IV – DELIMITAÇÃO DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA PREVISTA NO ART.º 61.º, N.º 2, DA LOPTC, NA REDAÇÃO DADA PELA LOE PARA 2017	69
PARTE V – ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO	70
PARTE VI – INFRAÇÕES FINANCEIRAS EVIDENCIADAS	85
PARTE VII – PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO	88
PARTE VIII – CONCLUSÕES	89
PARTE IX – RECOMENDAÇÕES	92
PARTE X – DECISÃO	93
FICHA TÉCNICA.....	95
ANEXOS	
Anexo I - Mapa de infrações financeiras indiciadas.....	99
Anexo II - Relação dos responsáveis indiciados.....	101
Anexo III - Identificação dos membros da Câmara Municipal de Castro Marim e dos procedimentos de contratação referidos no ponto 3.1.3 do Relatório	105
Anexo IV - Natureza (económica) das atividades prestadas pela <i>Novbaesuris</i> ao abrigo do <i>CP de 2012 e CP Dias Medievais de Castro Marim 2012</i> e classificação contabilística dos respetivos rendimentos	108
Anexo V - Serviços adquiridos à <i>Novbaesuris</i> por contratação <i>in house</i> em data posterior a 15.06.2013	115
Anexo VI - Remuneração de serviços previstos em CPS abrangidos pelos resultados da <i>Novbaesuris</i> do exercício de 2013	116
Anexo VII - Remuneração de serviços previstos em CPS abrangidos pelos resultados da <i>Novbaesuris</i> do exercício de 2014	121
Anexo VIII - Remuneração de serviços previstos em CPS abrangidos pelos resultados da <i>Novbaesuris</i> do exercício de 2015	123
Anexo IX - Remuneração de serviços previstos em CPS abrangidos pelos resultados da <i>Novbaesuris</i> do exercício de 2016	127
Anexo X - Reclassificação de rendimentos escriturados como VPS nos RAC da <i>Novbaesuris</i> de 2012 a 2016	128
Anexo XI - Delimitação da responsabilidade financeira prevista no artigo 61.º, n.º 2, da LOPTC, na redação dada pela LOE para 2017	129
Anexo XII - Alegações dos responsáveis	138



SIGLAS

Ac.	ACÓRDÃO
AEC	ATIVIDADES DE ENRIQUECIMENTO CURRICULAR
AG	ASSEMBLEIA GERAL DE ACIONISTAS
AMCM	ASSEMBLEIA MUNICIPAL DE CASTRO MARIM
BCE	BANCO CENTRAL EUROPEU
CA	CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO
CCP	CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS ⁽¹⁾
CIT	CENTRO DE INTERPRETAÇÃO DO TERRITÓRIO
CM	CASTRO MARIM
CMCM	CÂMARA MUNICIPAL DE CASTRO MARIM
CP	CONTRATO-PROGRAMA
CPA de 1991	CÓDIGO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO ⁽²⁾
CPA de 2015	NOVO CÓDIGO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO ⁽³⁾
CRC	CÓDIGO DO REGISTO COMERCIAL ⁽⁴⁾
CSC	CÓDIGO DAS SOCIEDADES COMERCIAIS ⁽⁵⁾
DCC	DEPARTAMENTO DE CONTROLO CONCOMITANTE
Desp.	DESPACHO
DF	DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS
DGAL	DIREÇÃO-GERAL DAS AUTARQUIAS LOCAIS
DGCP	DIREÇÃO-GERAL DA CONTABILIDADE PÚBLICA
DGTC	DIREÇÃO-GERAL DO TRIBUNAL DE CONTAS
DR	DIÁRIO DA REPÚBLICA
EEE	ECONOMIA, EFICIÊNCIA E EFICÁCIA
EEL	ESTATUTO DOS ELEITOS LOCAIS ⁽⁶⁾
EGP	ESTATUTO DO GESTOR PÚBLICO ⁽⁷⁾
EL	EMPRESA LOCAL
eSPap	ENTIDADE DE SERVIÇOS PARTILHADOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, IP
Est.	ESTATUTOS
FMI	FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL
IEFP	INSTITUTO DO EMPREGO E DA FORMAÇÃO PROFISSIONAL
IGF	INSPEÇÃO-GERAL DE FINANÇAS
Inf.	INFORMAÇÃO
LAL	LEI DAS AUTARQUIAS LOCAIS ⁽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. Os factos narrados neste documento não são abrangidos pelas alterações inseridas ao CCP pelo DL n.º 111-B/2017, de 31.08, e posteriormente pelo DL n.º 33/2018, de 15.05.

⁽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 2015, 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 (CPA de 2015).

⁽³⁾ DL n.º 4/2015, de 07.01, vigente desde 08.04.2015 (cf. seu art.º 9.º).

⁽⁴⁾ DL n.º 403/86, de 03.12, com as alterações efetuadas 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), sucedendo-lhe as Leis n.ºs 30/2017, de 30.05 e 89/2017, de 19.11.

⁽⁵⁾ DL n.º 262/86, de 02.09, com as alterações inseridas até à Lei n.º 148/2015, de 09.09.

⁽⁶⁾ Lei n.º 29/87, de 30.06, alterada, por último, pela Lei n.º 53-F/2006, de 29.12.

⁽⁷⁾ Estatuto aprovado pelo DL n.º 71/2007, de 27.03, alterado pela Lei n.º 64-A/2008, de 31.12, DL n.º 8/2012, de 18.01, retificado pela Declaração de Retificação n.º 2/2012, de 25.01, e DL n.º 39/2016, de 28.07.

⁽⁸⁾ 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. A maior parte do seu articulado foi revogado pela Lei n.º 75/2013, de 12.09, sendo que o não afetado por tal revogação foi recentemente alterado pela Lei n.º 71/2018, de 31.12 (diploma legal que aprovou o Orçamento do Estado para 2019).



SIGLAS

LCPA	LEI DOS COMPROMISSOS E DOS PAGAMENTOS EM ATRASO ⁽⁹⁾
LEO	LEI DE ENQUADRAMENTO ORÇAMENTAL ⁽¹⁰⁾
LFL	LEI DAS FINANÇAS LOCAIS ⁽¹¹⁾
LOE	LEI DO ORÇAMENTO DE ESTADO
LOPTC	LEI DE ORGANIZAÇÃO E PROCESSO DO TRIBUNAL DE CONTAS ⁽¹²⁾
MCM	MUNICÍPIO DE CASTRO MARIM
NCRF	NORMA CONTABILÍSTICA E DE RELATO FINANCEIRO ⁽¹³⁾
OE	ORÇAMENTO DO ESTADO
Of.	OFÍCIO
Pág.	PÁGINA
POC	PLANO OFICIAL DE CONTABILIDADE ⁽¹⁴⁾
POCAL	PLANO OFICIAL DE CONTABILIDADE DAS AUTARQUIAS LOCAIS ⁽¹⁵⁾
Port.	PORTARIA
Proc.	PROCESSO
Prop.	PROPOSTA
PS	PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS
Pub.	PUBLICADO
RA	RELATO DA AUDITORIA
RAC	RELATÓRIO DE ATIVIDADES E CONTAS
RFAL	REGIME FINANCEIRO DAS AUTARQUIAS LOCAIS E DAS ENTIDADES INTERMUNICIPAIS ⁽¹⁶⁾
RJAEL	REGIME JURÍDICO DA ATIVIDADE EMPRESARIAL LOCAL E DAS PARTICIPAÇÕES LOCAIS ⁽¹⁷⁾
RJAL	REGIME JURÍDICO DAS AUTARQUIAS LOCAIS ⁽¹⁸⁾
RJSEL	REGIME JURÍDICO DO SETOR EMPRESARIAL LOCAL ⁽¹⁹⁾
RJSPEE	REGIME JURÍDICO DO SETOR PÚBLICO EMPRESARIAL DO ESTADO ⁽²⁰⁾

⁽⁹⁾ 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 22/2015, de 17.03 (que a republicou em anexo).

⁽¹⁰⁾ 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.

⁽¹¹⁾ Lei n.º 2/2007, de 15.01, alterada, por último, pela Lei n.º 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).

⁽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, 2/2012, de 06.01, 20/2015, de 09.03, e 42/2016, de 28.12.

⁽¹³⁾ Alusão às NCRF do Sistema de Normalização Contabilística (SNC) divulgadas no Aviso n.º 15655/2009, pub. no DR, 2.ª S., n.º 173, de 07.09.2009. A partir de 01.01.2016, as NCRF aplicáveis são as que constam no Aviso n.º 8256/2015, pub. no DR, 2.ª S., n.º 146, de 29.07.2015.

⁽¹⁴⁾ Plano aprovado em anexo ao DL n.º 410/89, de 21.11, alterado, por último, pelo DL n.º 35/2005, de 17.02.

⁽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 exclusão das contantes nos seus pontos 2.9, 3.3 e 8.3.1 — manteve-se até 31.12.2018, cf. decorre dos 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), conjugado com o disposto no art.º 79.º, n.º 1 do DL n.º 33/2018, de 15.05.

⁽¹⁶⁾ Lei n.º 73/2013, de 03.09, alterada pelas Leis n.ºs 82-D/2014, de 31.12, 69/2015, de 16.07, 132/2015, de 04.09, 7-A/2016, de 30.03, 42/2016, de 28.12, e 114/2017, de 29.12. Os factos descritos no relatório não são abrangidos pelas alterações supervenientes inseridas pelas Leis n.ºs 51/2018, de 16.08, e 71/2018, de 31.12, ambas eficazes a partir de 01.01.2019 (art.ºs 12.º e 351.º, respetivamente, das Leis n.ºs 51/2018 e 71/2018, antes indicadas).

⁽¹⁷⁾ Lei n.º 50/2012, de 31.08, alterada pelas Leis n.ºs 53/2014, de 25.08, 69/2015, de 16.07 e 7-A/2016, de 30.03. Em momento posterior aos factos narrados no relatório, aquela Lei foi alterada pelas Leis n.ºs 42/2016, de 28.12, 114/2017, de 29.12 e 71/2018, de 31.12.

⁽¹⁸⁾ Lei n.º 75/2013, de 12.09, retificada pelas Declarações de Retificação n.ºs 46-C/2013, de 01.11 e 50-A/2013, de 11.11, e alterada pelas Leis n.ºs 25/2015, de 30.03, 69/2015, de 16.07, 7-A/2016, de 20.03, 42/2016, de 28.12 e 50/2018, de 16.08.

⁽¹⁹⁾ 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.

⁽²⁰⁾ DL n.º 133/2013, de 03.10, em vigor desde 02.12.2013 (cf. seu art.º 75.º), entretanto alterado pelas Leis n.ºs 75-A/2014, de 30.09 e 42/2016, de 28.12.



SIGLAS

RO	RECURSO ORDINÁRIO
SE	SUBSÍDIO(S) À EXPLORAÇÃO
SI	SUBSÍDIO(S) AO INVESTIMENTO
SEC	SISTEMA EUROPEU DE CONTAS NACIONAIS E REGIONAIS
SEL	SETOR EMPRESARIAL LOCAL
SNC	SISTEMA DE NORMALIZAÇÃO CONTABILÍSTICA ⁽²¹⁾
STA	SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
Sup.	SUPLEMENTO
TdC	TRIBUNAL DE CONTAS
TFUE	TRATADO SOBRE O FUNCIONAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA
UE	UNIÃO EUROPEIA
UC	UNIDADE DE CONTA
UOGAF	UNIDADE ORGÂNICA DE GESTÃO ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA (DO MUNICÍPIO)
UOEASCD	UNIDADE ORGÂNICA DE EDUCAÇÃO, AÇÃO SOCIAL, CULTURA E DESPORTO (DO MUNICÍPIO)
UOEASIC	UNIDADE ORGÂNICA DE EDUCAÇÃO AÇÃO SOCIAL E INTERVENÇÃO COMUNITÁRIA (DO MUNICÍPIO)
UOAUASU	UNIDADE ORGÂNICA DE ADMINISTRAÇÃO URBANÍSTICA, OBRAS MUNICIPAIS, AMBIENTE E SERVIÇOS URBANOS (DO MUNICÍPIO)
VPS	VENDAS E PRESTAÇÕES DE SERVIÇOS

⁽²¹⁾ 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, DL n.º 36-A/2011, de 09.03 e Leis n.ºs 66-B/2012, de 31.12 e 83-C/2013, de 31.12. Posteriormente, 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

Em Plenário da 1.^a Secção, o Tribunal de Contas (TdC) aprovou, ao abrigo do disposto no art.º 38.º da sua Lei de Organização e Processo (LOPTC), o Programa de Fiscalização Concomitante para 2015 (Resolução n.º 1/2014 – 1.^a S./PL, de 02.12.2014) que, entre as ações a desenvolver, definiu 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

Os objetivos da auditoria consistiram⁽²²⁾, essencialmente, na identificação e análise jurídico-financeira das relações contratuais estabelecidas entre o Município de Castro Marim (MCM) 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.

1.3. METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS

1.3.1. A auditoria, com a natureza de auditoria de conformidade, desenvolveu-se de acordo com os princípios e procedimentos acolhidos nos Manuais de Auditoria do TdC, bem como com as normas de auditoria internacionalmente aceites.

1.3.2. Visando o cumprimento dos objetivos acima enunciados, a *Ação* de fiscalização desenvolveu-se segundo as seguintes fases:

- a) Planeamento da *Ação*, desenvolvido 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 da entidade auditada e dos responsáveis sobre a matéria vertida no RA.

1.3.3. Os trabalhos realizados nas fases indicadas nas alíneas a) e b) foram oportunamente descritos no RA⁽²³⁾, que aqui se dão por reproduzidos. Efetuado o estudo dos elementos 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 das respostas apresentadas, secundado pela elaboração do presente relatório, em que as recomendações enunciadas na Parte IX surgem como corolário lógico das conclusões constantes na Parte VIII, elaboradas com base nos elementos reunidos durante a *Ação*.

⁽²²⁾ Cf. teor do Plano Global da Ação de Fiscalização superiormente aprovado.

⁽²³⁾ Vide pontos 1.3.1 e 1.3.2 do RA, págs. 9 e 10.

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⁽²⁴⁾ à entidade auditada e aos responsáveis A..., B..., C..., D..., E..., F..., G... e H... para, querendo, se manifestarem sobre o seu conteúdo.

1.4.2. Após prorrogação do prazo fixado para o exercício do contraditório⁽²⁵⁾, todos os responsáveis antes citados apresentaram as suas observações em articulados individuais e ou conjuntos (consoante o caso) — reproduzidos na íntegra no anexo XII — com exceção do responsável C..., que não ofereceu quaisquer alegações⁽²⁶⁾.

1.4.3. Os comentários formulados naquelas respostas 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:

- Se remeteu para os seus anexos a descrição e ou análise de alguns elementos que corroboram ou demonstram o afirmado no seu texto, por razões de economia expositiva;
- O texto apresentado em destacado (ou “*Bold*”) é da iniciativa dos seus autores salvo expressa indicação em contrário.

Por último, refira-se que as decisões (acórdãos e sentenças) e relatórios do TdC citados neste documento podem ser consultados na Internet (www.tcontas.pt), bem como os documentos identificados no seu texto disponibilizados nos Portais (ou páginas de entrada) do MCM (<http://cm-castromarim.pt/site/>), da empresa *Novbaesuris* (<https://novbaesuris.cm-castromarim.pt/site/>), da Justiça (<http://publicacoes.mj.pt>) e no Portal BASE (<http://www.base.gov.pt/Base/pt>).

⁽²⁴⁾ Cf. teor dos ofícios da DGTC n.ºs 31121/2018 e 31123/2018 a 31129/2018, datados de 26.10.2018. Todos os destinatários foram notificados, cf. evidenciado pelas assinaturas (ainda que por pessoas diversas dos mesmos) apostas nos respetivos avisos de receção.

⁽²⁵⁾ Cf. despacho do Juiz Conselheiro responsável de 21.11.2018, concedendo um prazo suplementar de 15 dias, comunicado a todos os notificados do RA, como documentado nos ofícios da DGTC n.ºs 34160/2018, 34166/2018, 34169/2018, 34171/2018, 34174/2018, 34179/2018, 34182/2018 e 34186/2018, todos de 22.11.2018.

⁽²⁶⁾ Atento o disposto no art.º 568.º, al. a) do CPC, a revelia verificada afasta o efeito previsto no art.º 567.º, n.º 1 do mesmo Código (confissão dos factos narrados no RA) relativamente à matéria de facto contestada pelos restantes responsáveis indiciados.

PARTE II – A NOVBAESURIS, E.M., S.A.

2.1. ESTATUTOS

2.1.1. O setor empresarial do MCM integra uma única empresa local — a *Novbaesuris – Empresa Municipal de Gestão e Reabilitação Urbana, EM, S.A* — constituída ao abrigo da Lei n.º 53-F/2006, de 29.12 (RJSEL) por escritura de 08.06.2009.

2.1.2. Nos termos dos estatutos (doravante Est.) constantes no documento complementar da referida escritura, a *Novbaesuris*:

- a) É uma sociedade anónima unipessoal, de capital integralmente detido pelo MCM [art.º 1.º, n.º 1, dos Est.], no montante de € 120.000,00 [art.º 29.º, n.º 1, dos Est.], devendo observar os seus Est., o RJSEL, o Código das Sociedades Comerciais (CSC) [art.º 2.º dos Est.] e o Plano Oficial de Contabilidade (POC) [art.º 33.º dos Est.];
- b) Tem por objeto social a gestão de serviços de interesse geral e promoção do desenvolvimento local e regional nos termos definidos nos art.ºs 18.º e 21.º do RJSEL, podendo desenvolver um vasto conjunto de atividades, enunciadas no art.º 4.º dos Est.;
- c) Tem como órgãos sociais a assembleia-geral (AG), o conselho de administração (CA) e o fiscal único (art.º 5.º, n.º 1, dos Est.).

2.1.3. A 1.ª alteração aos Est. da empresa foi aprovada pelos órgãos executivo e deliberativo do MCM nas suas reuniões de 07.12.2011 e 16.12.2011⁽²⁷⁾, respetivamente, a qual não afetou a caracterização da EL acima resumida.

2.1.4. Em 08.11.2012, a CMCM deliberou aprovar⁽²⁸⁾ a 2.ª alteração aos Est. da *Novbaesuris*, fundada na entrada em vigor da Lei n.º 50/2012, de 31.08 (RJAEL) e na revogação, por esta, da Lei n.º 53-F/2006, de 29.12, cf. se extrai do teor da Prop. n.º 118/2012/CM (de 05.11.2012) objeto da referida deliberação. E, em reunião de 14.11.2012, a Assembleia Municipal de Castro Marim (AMCM) concordou⁽²⁹⁾ com tal alteração.

2.1.5. Da nova versão dos Est.⁽³⁰⁾, com data de “05.11.2012”, decorre que a *Novbaesuris*:

- a) É uma sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, integralmente detidos pelo MCM [art.º 1.º, n.º 1, dos Est.], no valor de € 120.000,00 [art.º 31.º, n.º 1, dos Est.], devendo observar os seus estatutos, o RJSEL, o CSC [art.º 2.º dos Est.] e o POC [art.º 35.º dos Est.];
- b) Incumbe-lhe assegurar a gestão de serviços de interesse geral nos termos dos art.ºs 20.º, n.º 1 e 45.º, do RJAEL — cabendo-lhe, neste domínio, a promoção e gestão de equipamentos coletivos, a prestação de serviços nas áreas da educação, ação social, cultura, saúde e desporto, o abastecimento público de água, o saneamento de águas residuais urbanas, a gestão de resíduos urbanos e a limpeza pública [art.º 4.º, n.º 1, dos Est.] — e a promoção do desenvolvimento local nos termos dos art.ºs 20.º, n.º 3 e 48.º, n.º 1, do RJAEL através da prossecução das atividades de

⁽²⁷⁾ Cf. teor das atas das reuniões da CMCM e da AMCM realizadas em 07.12.2011 e 16.12.2011, respetivamente.

⁽²⁸⁾ Cf. teor do extrato da ata (n.º 24) da reunião da CMCM de 08.11.2012 (inseto no proc. de visto n.º 103/2013).

⁽²⁹⁾ Cf. teor da minuta da ata descritiva da reunião da AMCM de 14.11.2012, que regista ainda a abstenção de quatro dos seus membros (documento integrado no proc. de visto n.º 103/2013).

⁽³⁰⁾ Estatutos remetidos em anexo ao Of. da CMCM n.º 647, de 17.01.2013 (incluso no proc. de visto n.º 103/2013).

- promoção, manutenção e conservação de infraestruturas urbanísticas e gestão urbana, renovação e reabilitação urbanas, gestão do património edificado e promoção e gestão de imóveis de habitação social [art.º 4.º, n.º 2, als. a), b) e c) dos Est.];
- c) Tem como órgãos sociais a AG, o CA e o fiscal único [art.º 5.º, n.ºs 1 e 3, dos Est.];
- d) Compete à AG deliberar sobre propostas de alterações aos estatutos, aumentos de capital [art.º 9.º, n.º 1, al. g), dos Est.] e “*Deliberar constituir sociedades dominadas ou participadas e adquirir, alienar ou onerar participações no capital de outras sociedades*” [art.º 9.º n.º 1, al. i), dos Est.];
- e) Compete ao CA “*Definir as linhas de orientação estratégica da empresa e os objetivos a atingir*” [art.º 16.º, n.º 1, al. a), dos Est.], incumbindo ao seu Presidente elaborar os instrumentos de gestão previsional [art.º 17.º, n.º 1, al. h), dos Est.], o relatório e as contas de exercício e submetê-los à aprovação daquele órgão colegial [art.º 17.º, n.º 1, al. g), dos Est.];
- f) São da competência do Fiscal Único “*Verificar a regularidade dos livros, registos contabilísticos e documentos que lhes servem de suporte*” [art.º 23.º, al. b), dos Est.], “*Emitir parecer (...) sobre o Relatório do Conselho de Administração e contas do exercício*” [art.º 23.º, al. g), dos Est.] e “*Emitir a certificação legal das contas*” [art.º 23.º, al. l), dos Est.].

2.2. CONTRATOS ESTABELECIDOS COM O MUNICÍPIO E O SEU IMPACTO NOS RESULTADOS OPERACIONAIS DA EMPRESA NOS EXERCÍCIOS DE 2010 A 2016

2.2.1. A atividade operacional da *Novbaesuris* iniciou-se, em pleno, no ano de 2010.

2.2.2. No período de 2010/2016, o MCM e a *Novbaesuris* instituíram relações contratuais de diversa natureza — fornecimento de bens e prestação de serviços (incluindo serviços de interesse geral), titulados por contratos reduzidos a escrito sempre que o seu valor excedeu os € 10.000,00, sem IVA. Os contratos de prestação de serviços (CPS) e contratos-programa (CP) firmados proporcionaram à EL rendimentos, inscritos nos seus relatórios de atividades e contas (RAC) anuais e respetivas demonstrações financeiras (DF⁽³¹⁾) como “Subsídios ao Investimento” (SI), “Subsídios à Exploração” (SE) e “Vendas e Prestações de Serviços” (VPS), consoante o caso.

2.2.3. No quadro infra identificam-se os contratos celebrados entre as partes em cada período anual indicando-se (entre outros) o seu objeto, valor contratual e correspondente valor executado de acordo com o teor dos RAC da EL dos exercícios de 2010 a 2016. Na última coluna do quadro constam os rendimentos operacionais advenientes do *core business* (atividades principais)⁽³²⁾ da *Novbaesuris* apurados em cada exercício com base nos elementos expressos naqueles RAC, complementados com informação prestada pelo MCM ao longo da auditoria.

⁽³¹⁾ Menção às DF indicadas no art.º 11.º, n.ºs 1 e 3, do DL n.º 158/2009, de 13.07 (Balanço, Demonstração dos resultados por natureza, Demonstração das alterações no capital próprio, Demonstração dos fluxos de caixa pelo método direto, Anexo e, adicionalmente, uma Demonstração dos resultados por funções), replicadas no mesmo preceito do DL n.º 98/2015, de 02.06, aplicável aos exercícios iniciados em ou após 01.01.2016. Estes documentos de prestação de contas deverão acompanhar o relatório de gestão indicado no art.º 65.º, n.º 1, do CSC.

⁽³²⁾ Consequentemente, os rendimentos operacionais indicados não compreendem rendimentos e outros ganhos acessórios à sua atividade principal (como os proporcionados por reversões, ganhos por aumento do justo valor, outros rendimentos e ganhos e juros a que aludem as contas 76 a 79 do Código de Contas aprovado em anexo à Port. n.º 1011/2009, de 09.09, mantidas no Código republicado em anexo à Port. n.º 218/2015, de 23.06).

Quadro 1 – Síntese dos contratos celebrados entre o Município e a *Novbaesuris*, rendimentos por estes proporcionados à empresa e seu confronto com os rendimentos operacionais anuais da EL

TIPO CONTR. (CP/CPS)	DATA da OUTORGA ou ADJUDICAÇÃO	OBJETO ÁREAS/SETORES	VALOR CONTRATUAL (S/IVA)	VALOR EXECUTADO (cf. RACs ANUAIS da EL)	RENDIMENTOS OPERACIONAIS ANUAIS da EL (SI+SE+VPS)
EXERCÍCIO de 2010					
CP	26.01.2010	CP e de Gestão de 2010 (proc. de visto 1141/2010) Sistema Educativo Municipal Limpeza de Edifícios e Espaços Públicos Dinamização de Equipamentos Turísticos Públicos Gestão e manutenção de Espaços Verdes Valorização e comercialização dos Produtos Tradicionais de Castro Marim Gestão da Rede de Abastecimento de Águas Municipais, Redes Pluviais e Saneamento Gestão do Sistema de Recolha de Resíduos Sólidos Urbanos	1.063.028,47	769.595,59	1.032.002,52
<i>Total:</i>			1.063.028,47	769.595,59	1.032.002,52
EXERCÍCIO de 2011					
CP	27.01.2011	CP de 2011 (proc. de visto 333/2011) Sistema Educativo Municipal Limpeza de Edifícios e Espaços Públicos Dinamização de Equipamentos Turísticos Públicos Gestão e manutenção de Espaços Verdes Produção, valorização e comercialização dos Produtos Tradicionais de Castro Marim	342.152,90	229.634,97	1.039.700,16
CP	01.06.2011	CP de 2011 (proc. de visto 981/2011) Sistema Educativo Municipal Limpeza de Edifícios e Espaços Públicos Dinamização de Equipamentos Turísticos Públicos Gestão e manutenção de Espaços Verdes Produção, valorização e comercialização dos Produtos Tradicionais de Castro Marim	409.989,16	360.593,00	
CP	10.08.2011	Dias Medievais de Castro Marim 2011 e Adenda de 04.12.2011	151.500,00	151.500,00	
<i>Total:</i>			903.642,06	741.727,97	1.039.700,16
EXERCÍCIO de 2012					
CP	11.01.2012	CP de 2012 e Adenda de 04.04.2012 (proc. de visto 112/2012) Sistema Educativo Municipal Limpeza de Edifícios e Espaços Públicos Dinamização de Equipamentos Turísticos Públicos e Municipais Gestão e manutenção de Espaços Verdes Valorização e comercialização dos Produtos Tradicionais de Castro Marim	1.002.631,99	569.899,03	1.059.046,22
Contrato de Gestão Delegada	15.11.2012	Contrato de Gestão Delegada dos Sistemas Municipais de Água e Recolha de Águas Residuais (proc. de visto 103/2013)	-----	-----	
CP	25.07.2012	Dias Medievais de Castro Marim 2012	176.047,72	144.463,90	
<i>Total:</i>			1.178.679,71	714.362,93	1.059.046,22



TIPO CONTR. (CP/CPS)	DATA da OUTORGA ou ADJUDICAÇÃO	OBJETO ÁREAS/SETORES	VALOR CONTRATUAL (S/IVA)	VALOR EXECUTADO (cf. RACs ANUAIS da EL)	RENDIMENTOS OPERACIONAIS ANUAIS da EL (SI+SE+VPS)
EXERCÍCIO de 2013					
CP	26.04.2013	CP de Dinamização de Atividades Culturais Dinamização de Estruturas Turísticas Públicas Municipais Dinamização de Equipamentos Municipais Promoção e valorização dos Produtos Tradicionais de Castro Marim Publicidade e Divulgação Turística do Concelho	93.743,54	89.163,14	1.073.294,28
CPS	19.04.2013	Limpeza de Edifícios e Espaços Públicos	52.357,50	51.568,21	
CPS	19.04.2013	Limpeza/manutenção de Espaços Verdes	60.500,00	60.430,80	
CPS	24.07.2013	Dias Medievais de Castro Marim 2013	288.923,98	288.923,99	
CPS	14.05.2013	Sistema Educativo Municipal	315.824,52	199.429,02	
CPS	09.10.2013	Funcionamento geral dos equipamentos culturais “Casa de Odeleite” e “Centro de Interpretação do Território”	75.000,00	75.000,00	
[CPS]	Várias	CPS não reduzidos a escrito atinentes ao fornecimento de serviços de Catering	3.314,13	3.314,13	
<i>Total:</i>			<i>889.663,67</i>	<i>767.829,29</i>	<i>1.073.294,28</i>
EXERCÍCIO de 2014					
CP	23.12.2013	CP de 2014 – Dinamização de Atividades Culturais (proc. de visto 138/2014) Dinamização de várias estruturas turísticas públicas do Município (Revelim de Santo António, CIT, Casa de Odeleite, Castelo e loja nele localizada, Quiosques “Património de Castro Marim”, Salina Félix e Plantação de figueiras e amendoeiras) Dinamização de equipamentos municipais Definição de uma estratégia de comunicação comum aos produtos locais, que grave em torno da criação de uma marca que funcione como selo de qualidade	382.813,73	212.530,33	1.226.906,57
CPS	03.02.2014	Limpeza de Edifícios e Espaços Públicos	49.526,40	45.436,29	
CPS	06.02.2014	Higiene e Limpeza de Praias e Localidades do concelho de Castro Marim	74.000,00	67.699,78	
CPS	12.02.2014 05.12.2014	Sistema Educativo Municipal Adenda	229.554,30 14.570,55	233.482,43	
CPS	01.04.2014	Férias Ativas da Páscoa (2014)	8.804,94	77.948,74	
CPS	18.06.2014	Férias Ativas de Verão (2014)	73.922,50		
CPS	06.08.2014	Dias Medievais de Castro Marim 2014	295.487,80	292.918,99	
[CPS]	Várias	CPS não reduzidos a escrito atinentes ao fornecimento de serviços de Catering	2.114,71	2.114,71	
<i>Total:</i>			<i>1.130.794,93</i>	<i>932.131,27</i>	
EXERCÍCIO de 2015					
CP	23.12.2014	CP de 2015 – Dinamização de Atividades Culturais Dinamização articulada das várias estruturas turísticas públicas do Município (Revelim de Santo António, CIT, Casa de Odeleite, Castelo, Quiosques “Património de Castro Marim”, o Centro de Artes e Ofícios, Salina Félix e Pomar das Figueiras do Sobral)	261.581,25	208.715,68	



TIPO CONTR. (CP/CPS)	DATA da OUTORGA ou ADJUDICAÇÃO	OBJETO ÁREAS/SETORES	VALOR CONTRATUAL (S/IVA)	VALOR EXECUTADO (cf. RACs ANUAIS da EL)	RENDIMENTOS OPERACIONAIS ANUAIS da EL (SI+SE+VPS)
		Dinamização de equipamentos culturais Definição de uma estratégia que permita que Castro Marim surja identificado com uma imagem de marca patrimonial associada à sua História, à sua Natureza e aos saberes dos seus Homens			
CPS	30.12.2014	Limpeza de Edifícios e Espaços Públicos	48.993,12	44.975,70 ⁽³³⁾	1.279.151,87
[CPS]	30.12.2014	CPS (não reduzido a escrito) de mão-de-obra de limpeza e tratamento do pavimento cerâmico com produto hidrófugo e acabamento com cera líquida na Casa do Sal (requisição da UOGAF n.º 70, de 30.12.2014) ⁽³⁴⁾	4.864,00	4.864,00	
CPS	30.12.2014	Higiene e Limpeza de Praias e Localidades do concelho de Castro Marim	60.800,00	60.345,56	
CPS	30.12.2014	Sistema Educativo Municipal	296.108,96	241.108,38	
CPS	20.03.2015	Férias Ativas da Páscoa (2015)	8.121,61	72.686,92	
CPS	15.06.2015	Férias Ativas de Verão (2015) e Adenda (de 01.07.2015)	70.994,50		
CPS	10.08.2015	Dias Medievais de Castro Marim 2015	283.206,38	274.254,98	
<i>Total:</i>			<i>1.034.669,82</i>	<i>906.951,22</i>	
EXERCÍCIO de 2016					
CP	23.12.2015	CP de 2016 – Dinamização de Atividades Culturais Dinamização articulada das várias estruturas turísticas públicas do Município (Revelim de Santo António, CIT, Casa de Odeleite, Castelo, Quiosques “Património de Castro Marim”, o Centro de Artes e Ofícios, Salina Félix e Pomar das Figueiras do Sobral) Dinamização de equipamentos municipais Definição de uma estratégia que permita que Castro Marim surja identificado com uma imagem de marca patrimonial associada à sua História, à sua Natureza e aos saberes dos seus Homens	256.371,12	256.370,60	1.374.420,51
CPS	08.01.2016	Limpeza de Edifícios e Espaços Públicos	47.520,00	46.603,76	
CPS	04.01.2016	Higiene e Limpeza de Praias e Localidades do concelho de Castro Marim	60.800,00	45.576,00	
CPS	04.01.2016	Sistema Educativo Municipal	312.338,67	264.990,83	
CPS	18.03.2016	Férias Ativas da Páscoa (2016)	8.939,75	78.192,72	
CPS	25.07.2016	Férias Ativas de Verão (2016)	76.748,55		
CPS	18.08.2016	Dias Medievais de Castro Marim 2016	267.091,13	263.591,13	
CPS	29.06.2016	Serviços de fornecimento de refeições no âmbito do programa Férias Ativas de Verão (2016)	4.950,00	4.950,00	

⁽³³⁾ O valor executado registado (€ 44.975,70) foi indicado pela CMCM no p. 19 do seu Of. n.º 6245/2017, de 02.06.

⁽³⁴⁾ Contratação revelada no p. 19 do Of. da CMCM n.º 6245/2017, de 02.06.



TIPO CONTR. (CP/CPS)	DATA da OUTORGA ou ADJUDICAÇÃO	OBJETO ÁREAS/SETORES	VALOR CONTRATUAL (S/IVA)	VALOR EXECUTADO (cf. RACs ANUAIS da EL)	RENDIMENTOS OPERACIONAIS ANUAIS da EL (SI+SE+VPS)
	não apurada	Fornecimento de DVDs do artista Paco Lucia ⁽³⁵⁾	4.950,00	4.950,00	

Total:

1.039.709,22 965.225,04 1.374.420,51

Notas ao quadro:

- i) Alguns dos CP indicados foram submetidos a fiscalização prévia do TdC não tendo sido nenhum deles objeto de decisão de recusa do visto⁽³⁶⁾;
- ii) O *CP e de Gestão de 2010* é um documento que regula, em simultâneo, aspetos próprios às duas categorias contratuais previstas no RJSEL (os contratos de gestão e os contratos-programa, cf. seus art.ºs 20.º e 23.º), à data em vigor;
- iii) O *Contrato de Gestão Delegada dos Sistemas Municipais de Água e Recolha de Águas Residuais* respeita a um contrato celebrado nos termos do art.º 20.º do DL n.º 194/2009, de 20.08 (que estabelece o regime jurídico dos serviços municipais de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos urbanos), cuja delegação da gestão dos setores de atividade em causa não foi efetivada⁽³⁷⁾.

2.2.4. A informação agregada no quadro anterior evidencia que:

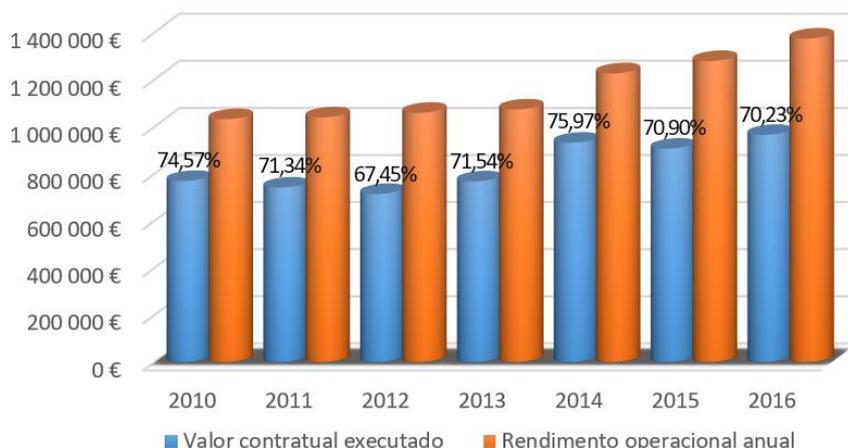
- a) As atividades desenvolvidas pela *Novbaesuris* repartem-se pelas áreas da cultura, educação (ação social escolar) e ambiente (limpeza de zonas urbanas e costeiras), encontrando-se ausentes operações na área do urbanismo, o que não era expectável face à sua denominação ou firma⁽³⁸⁾ (*EL de Gestão e Reabilitação Urbana*);
- b) A partir de 2013, além de CP, as partes passaram a celebrar CPS que, *grosso modo*, acomodaram atividades reguladas em CP celebrados no pretérito;
- c) A maior parte dos rendimentos operacionais advenientes do *core business* da *Novbaesuris* amparou-se em relações contratuais estabelecidas com o MCM, como evidenciado pela dimensão financeira destas no conjunto daqueles (rendimentos), ilustrada no gráfico infra.

⁽³⁵⁾ Fornecimento indicado no quadro incluso na pág. 10 do RAC da EL do exercício de 2016. Segundo informação recolhida no Portal do MCM e no Portal BASE, por contrato celebrado em 04.05.2016, a *Novbaesuris* adquiriu à *Zerkalo, Unipessoal, Lda*, 5000 unidades do digipack CD/DVD "*Paco de la Portuguesa – Herencia ao vivo em Castro Marim*" pelo valor de € 25.000,00 sem IVA (€ 30.750,00, com IVA). Em data indeterminada de 2016, o MCM comprou à EL um lote dos referidos bens pelo valor total de € 4.950,00, sem IVA

⁽³⁶⁾ O proc. de visto n.º 1141/2010 foi declarado extinto por inutilidade, os procs. de visto n.ºs 333/2011, 981/2011 e 112/2012 foram visados, o proc. de visto n.º 103/2013 foi devolvido aos serviços por não estar sujeito a fiscalização prévia e o proc. de visto n.º 138/2014 formou visto tácito.

⁽³⁷⁾ Como informado pela CMCM no p. 15 do seu Of. n.º 9315/2016, de 16.08.

⁽³⁸⁾ Cfr. art.º 10.º do CSC.



2.2.5. A parte restante dos citados rendimentos resultou de vendas e serviços efetuados pela EL a terceiros (*exs.*, cobrança de ingressos a visitantes do Castelo e venda de produtos locais) no âmbito de atividades desenvolvidas em execução dos CP e CPS celebrados com o MCM⁽³⁹⁾.

2.2.6. Além dos contratos enunciados no âmbito do exercício de 2016, retratado no quadro exibido em último, cumpre ainda mencionar que, em 23.12.2016, o MCM e a *Novbaesuris* celebraram um CP⁽⁴⁰⁾ atinente à prossecução de ações no domínio da *Dinamização de Atividades Culturais*, a realizar entre 01.01.2017 e 31.12.2017 mediante o montante de € 279.297,18 (não sujeito a IVA), atribuído pelo Município à EL a título de subsídio à exploração.

2.3. SITUAÇÃO JURÍDICA DA NOVBAESURIS APÓS O CONTRADITÓRIO

2.3.1. Na sequência do observado no RA a propósito da sustentabilidade económico-financeira da *Novbaesuris* (pág. 64 e segs. do RA), o Presidente da CMCM apresentou a este órgão a Prop. n.º 512/2018/CM, de 05.12.2018, nos termos da qual propôs que o executivo camarário deliberasse submeter à apreciação da AMCM, entre outras matérias:

- i) A dissolução da empresa, dando início ao procedimento administrativo de dissolução e liquidação de acordo com o disposto no art.º 62.º, n.ºs 1, als. a) e b) e 4 do RJAEL;
- ii) A internalização das atividades da *Novbaesuris* nos serviços do MCM e a aprovação do Plano de Internalização anexo à citada Prop. n.º 512/2018/CM, formulado nos termos do art.º 62.º, n.º 12, do RJAEL.

2.3.2. Em reunião de 10.12.2018, a CMCM aprovou, por maioria, a citada Prop. n.º 512/2018/CM⁽⁴¹⁾ e, em reunião de 21.12.2018, a AMCM acolheu o proposto⁽⁴²⁾.

⁽³⁹⁾ Como apurado na auditoria face ao declarado pela CMCM nos p. 2, 7, 12 e 13 do seu Of. n.º 9315/2016, de 16.08 e p. 2 do seu Of. n.º 6245/2017, de 02.06.

⁽⁴⁰⁾ CP remetido ao TdC em cumprimento do estatuído no art.º 47.º, n.º 7, do RJAEL.

⁽⁴¹⁾ A factualidade resumida nos p. 2.3.1 e 2.3.2 consta nas respostas apresentadas por vários responsáveis indiciados no contraditório realizado, que juntaram os pertinentes documentos comprovativos do alegado (vide, por *ex.*, os art.ºs 24.º a 26.º do articulado oferecido pela responsável D... e a documentação ali citada).

⁽⁴²⁾ Cf. teor da minuta da ata da reunião extraordinária da AMCM realizada em 21.12.2018, remetida pelos responsáveis A... e B..., em complemento às suas respostas ao contraditório, cf. teor dos seus requerimentos com data de 21.01.2019.

PARTE III – OBSERVAÇÕES DA AUDITORIA

Nos pontos subseqüentes apresentam-se os comentários à factualidade descrita na Parte II, agregados segundo a transversalidade dos temas (p. 3.1), homogeneidade dos contratos (p. 3.2 e 3.3) e efeitos contabilísticos (p. 3.4).

3.1. OBSERVAÇÕES GERAIS

3.1.1. A CONFORMIDADE LEGAL DOS ESTATUTOS DA NOVBAESURIS

3.1.1.1. O art.º 70.º, n.º 1⁽⁴³⁾, do RJAEI impôs às entidades de natureza empresarial criadas ou constituídas ao abrigo de legislação anterior nas quais as entidades públicas participantes exercessem uma influência dominante a obrigação de adequar os seus estatutos ao regime nele constante — obrigação que o MCM se propôs cumprir através da 2.ª alteração dos Est. da *Novbaesuris* assinalada no p. 2.1.4.

3.1.1.2. Todavia, verifica-se que os Est. resultantes daquela alteração conservam disposições da sua versão originária⁽⁴⁴⁾ que se revelam desatualizadas e ou desconformes com o RJAEI (consoante os casos), como ilustrado pelas que a seguir se indicam e que de imediato se comentam:

- a) O art.º 2.º dos Est. estabelece que a EL se rege, entre outros, “*pelo Regime Jurídico do Setor Empresarial Local*”, numa clara alusão ao regime da Lei n.º 53-F/2006, de 29.12 (RJSEL)⁽⁴⁵⁾, revogado pelo RJAEI (art.º 71.º, n.º 2);
- b) O art.º 35.º dos Est. dispõe que “*A contabilidade da empresa respeitará o Plano Oficial de Contabilidade*” quando o POC (constante do anexo ao DL n.º 410/89, de 21.11) não só foi revogado em 2009 pelo diploma que aprovou o Sistema de Normalização Contabilística (SNC) — o DL n.º 158/2009, de 13.07 [cf. seu art.º 15.º, n.º 1, al. a)] — como desde 01.01.2010 que a contabilidade das sociedades abrangidas pelo CSC ficou sujeita àquele normativo [cf. art.ºs 3.º, n.º 1, al. a), e 16.º do DL n.º 158/2009];
- c) O art.º 16.º, n.º 1, al. a), dos Est. determina que compete ao CA da *Novbaesuris* “*Definir as linhas de orientação estratégica da empresa e os objetivos a atingir*”. Como resulta do disposto no art.º 37.º, n.º 2, do RJAEI, é ao órgão executivo da entidade pública participante (CMCM) que compete definir e aprovar as mencionadas orientações que, depois, “*devem refletir-se nas orientações anuais definidas em assembleia geral*”, cf. n.º 4 do citado art.º 37.º. Por conseguinte, tal dispositivo estatutário viola o art.º 37.º, n.º 2, do RJAEI, enfraquecendo a supremacia da CMCM no interior da empresa;

⁽⁴³⁾ O art.º 70.º, n.º 1, do RJAEI dispõe que “*As entidades de natureza empresarial criadas ou constituídas ao abrigo de legislação anterior, nas quais as entidades públicas participantes exerçam uma influência dominante, assim como as sociedades comerciais participadas já existentes, ficam obrigadas a adequar os seus estatutos em conformidade com a presente lei, no prazo de seis meses após a sua entrada em vigor*”. Este prazo cessou em 01.03.2013, dado que o RJAEI iniciou a sua vigência em 01.09.2012 nos termos do seu art.º 72.º.

⁽⁴⁴⁾ Menção aos Est. vertidos no documento complementar à escritura lavrada em 08.06.2009, em que as disposições comentadas nas als. a) a d) do p. 3.1.1.2 constam, pela mesma ordem, nos art.ºs 2.º, 33.º, 14.º, n.º 1, al. a), e 8.º, n.º 1, al. g), do aludido documento complementar.

⁽⁴⁵⁾ Cf. se conclui do âmbito de aplicação do RJSEL, enunciado no seu art.º 1.º, n.º 1 [“*A presente lei estabelece o regime jurídico do sector empresarial local*”].

d) O art.º 9.º, n.º 1, al. i), dos Est. atribui competência à AG da *Novbaesuris* para “*Deliberar constituir sociedades dominadas ou participadas e adquirir, alienar ou onerar participações no capital de outras sociedades*”. Considerando que, nos termos da redação inicial do art.º 38.º, n.º 1, do RJEL, “*as empresas locais não podem constituir nem adquirir quaisquer participações em sociedades comerciais (...)*”⁽⁴⁶⁾ sob pena de nulidade dos atos e contratos que concretizem tais operações (art.º 38.º, n.º 2, do RJEL), a previsão daquela competência infringe o prescrito naquele inciso legal.

3.1.1.3. Em sede de auditoria, o Município alegou, em síntese, que o apontado na al. c) representa apenas um contributo do CA da empresa não vinculativo para a CMCM e que o assinalado nas als. b) e d) decorreu de um lapso de escrita⁽⁴⁷⁾.

3.1.1.4. Relativamente ao “*contributo do CA*” na definição das orientações estratégicas da *Novbaesuris*, reitera-se a sua ilegalidade face à norma imperativa do art.º 37.º, n.º 2, do RJEL que reserva, em exclusivo, ao órgão executivo da entidade pública participante competência para emanar diretivas definidoras dos objetivos gerais de ação das EL.

3.1.1.5. No tocante aos alegados lapsos (erros involuntários) de escrita, só são qualificáveis como tal e passíveis de ulterior retificação os que se revelem “*no próprio contexto da declaração ou através das circunstâncias em que a declaração é feita*”, cf. art.º 249.º do Código Civil (CC). Nas situações indicadas nas als. b) e d), os lapsos invocados não são denunciados pelo seu contexto nem pelas circunstâncias, revelando-se antagónicos ao próprio fim — adequar os Est. da *Novbaesuris* ao novo regime jurídico aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 30.08 — que motivou os órgãos executivo e deliberativo do MCM a efetuar uma 2.ª alteração ao texto daqueles (vide p. 2.1.4).

3.1.1.6. Do exposto, conclui-se que a apreciação das alterações aos Est. da *Novbaesuris* deliberadas pela CMCM e AMCM em 08.11.2012 e 14.11.2012, respetivamente, não foi efetuada com diligência e rigor suficientes o que, além de se traduzir num cumprimento defeituoso da obrigação fixada no art.º 70.º, n.º 1, do RJEL, evidencia um deficiente exercício dos poderes de acompanhamento e controlo da EL de que aqueles órgãos dispõem, previstos nos art.ºs 42.º, n.º 1, daquele regime⁽⁴⁸⁾ e 53.º, n.º 1, al. c) da Lei n.º 169/99, de 18.09 que, à data, regulava o funcionamento e competência dos órgãos dos municípios e freguesias (doravante, LAL) — e mantido no art.º 25.º, n.º 2, al. a), do regime jurídico das autarquias locais que lhe sucedeu na maioria das suas disposições legais, constante no anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12.09 (adiante RJAL).

⁽⁴⁶⁾ Após a alteração ao RJEL operada pela Lei n.º 69/2015, de 16.07, a proibição da participação das empresas locais em sociedades comerciais transitou para o art.º 38.º, n.º 1, al. a).

⁽⁴⁷⁾ Cf. teor dos p. 1.3, 1.6 e 1.2 do Of. da CMCM n.º 9315/2016, de 16.08.

⁽⁴⁸⁾ Os órgãos executivos das entidades públicas participantes exercem os seus poderes de acompanhamento e controlo da atividade das suas EL por intermédio dos deveres de informação a que estas se encontram adstritas nos termos do art.º 42.º, n.º 1 do RJEL. Na redação dada pela Lei n.º 69/2015, de 16.07, o art.º 42.º, n.º 1 ampliou a prestação daquela informação aos órgãos deliberativos das referidas entidades.

3.1.2. PUBLICIDADE DA ATIVIDADE CONTRATUAL DA NOVBAESURIS

3.1.2.1. Desde 2013 que vários CP e CPS celebrados entre o MCM e a *Novbaesuris* consagram a obrigação da EL publicar, na sua página na Internet, os relatórios de resultados (por si elaborados) relativos às atividades contratadas⁽⁴⁹⁾.

3.1.2.2. Durante os trabalhos da auditoria, constatou-se que a empresa não cumpria aquela obrigação contratual, pelo que se solicitou⁽⁵⁰⁾ à autarquia esclarecimentos sobre a matéria. Na resposta prestada⁽⁵¹⁾, o MCM reconheceu a falta verificando-se, pouco depois da referida solicitação, que os aludidos relatórios de resultados foram colocados online na página da *Novbaesuris*, encontrando-se disponíveis para consulta.

3.1.2.3. Ainda que intempestivo, o cumprimento da obrigação de publicação dos mencionados documentos merece ser salientado pela positiva por possibilitar o escrutínio público da atividade de uma empresa beneficiária de fundos públicos.

3.1.3. A LEGALIDADE DA PARTICIPAÇÃO DE CERTOS MEMBROS DA CÂMARA MUNICIPAL DE CASTRO MARIM NOS PROCEDIMENTOS DE FORMAÇÃO DE CONTRATOS A CELEBRAR COM A NOVBAESURIS

3.1.3.1. No decurso da auditoria, constatou-se que o Presidente da CMCM e vereadores deste órgão, simultaneamente titulares dos cargos de Presidente e vogais do CA da *Novbaesuris*, participaram em deliberações de aprovação de CP a celebrar com aquela EL, ocorridas em reuniões de câmara discriminadas no quadro 2 do anexo III.

3.1.3.2. Nas aquisições de serviços efetuadas pelo MCM à *Novbaesuris* por contratação *in house* nos termos previstos no art.º 5.º, n.º 2, do Código dos Contratos Públicos (CCP) observou-se situação similar, sendo os respetivos procedimentos de formação dos CPS detalhados no quadro 3 do anexo III dirigidos quase unicamente por membros da CMCM (Presidente e vereadores) que cumulavam cargos (de Presidente e vogais) no órgão de gestão daquela EL — tomando as decisões de contratar, adjudicar, autorizar a realização das respetivas despesas, aprovar as minutas dos contratos a celebrar e intervindo na outorga destes em representação do Município e da *Novbaesuris*, cf. pormenorizado naquele quadro 3.

3.1.3.3. A legalidade da intervenção daqueles membros do executivo municipal no contexto assinalado foi questionada, em moldes genéricos, por elementos da AMCM no decurso de reuniões⁽⁵²⁾ em que

⁽⁴⁹⁾ Cf. clausulado dos CP outorgados em 26.04.2013 (CP de 2013), 23.12.2013 (objeto do proc. de visto n.º 138/2014), 23.12.2014 (CP de 2015) e 23.12.2015 (CP de 2016), e dos CPS datados de 19.04.2013 (*Limpeza de Edifícios e Espaços Públicos e Limpeza/Manutenção de Espaços Verdes*), 14.05.2013 (*Sistema Educativo Municipal*), 09.10.2013 (funcionamento geral dos equipamentos culturais *Casa de Odeleite e Centro de Interpretação do Território*), 03.02.2014 (*Limpeza de Edifícios e Espaços Públicos*), 06.02.2014 (*Higiene e Limpeza de Praias e Localidades do concelho de Castro Marim*) e de 12.02.2014 (*Sistema Educativo Municipal*).

⁽⁵⁰⁾ Cf. teor dos p. 17.2 e 18 do Of. da DGTC n.º 20772/2016, de 25.07.

⁽⁵¹⁾ No p. 17.2 do Of. da CMCM n.º 9315/2016, de 16.08.

⁽⁵²⁾ Reuniões (da AMCM) como a de 27.11.2015 — na qual se aprovou a celebração do CP para o setor da *Dinamização de Atividades Culturais* (“CP de 2016”) — em que um conjunto de membros daquele órgão deliberativo produziu a seguinte declaração de voto: “*Verifica-se que o Sr. Presidente da Câmara Municipal, simultaneamente presidente do Conselho de*

este órgão se pronunciou sobre a aprovação de CP a celebrar com a EL propostos pela câmara em cumprimento do art.º 47.º, n.º 5, do RJAEL.

3.1.3.4. Primeiramente, refira-se que os presidentes e vereadores de câmaras municipais, como titulares de cargos políticos [art.º 1.º, n.º 2, al. f), da Lei n.º 64/93, de 26.08⁽⁵³⁾] e eleitos locais [art.º 1.º, n.º 2, da Lei n.º 29/87, de 30.06, que aprovou o Estatuto dos Eleitos Locais, doravante EEL], podem exercer outras funções sem prejuízo dos regimes de incompatibilidades e impedimentos previstos noutras leis para o exercício de cargos ou outras atividades profissionais [art.ºs 6.º, n.º 2, da referida Lei n.º 64/93 e 3.º, n.º 2 do EEL]. Considerando que, no âmbito da LAL⁽⁵⁴⁾, a nomeação (e exoneração) do CA de EL — da competência da câmara municipal — podia incidir sobre membros deste órgão colegial [art.º 64.º, n.ºs 1, al. i) e 8, da LAL], a acumulação de tais cargos não era, a priori⁽⁵⁵⁾, legalmente vedada (incompatível).

3.1.3.5. No entanto, a fim de acautelar a observância do princípio da imparcialidade consagrado no art.º 266.º, n.º 2, da CRP e genericamente acolhido no art.º 6.º do CPA de 1991, o art.º 44.º, n.º 1, al. a), deste Código determina que “*Nenhum titular de órgão ou agente da Administração Pública pode intervir em procedimento administrativo ou em ato ou contrato de direito público ou privado da Administração Pública*” “*Quando nele tenha interesse, por si, como representante ou como gestor de negócios de outra pessoa*” [norma retomada no art.º 69.º, n.º 1, al. a), do CPA de 2015].

3.1.3.6. O art.º 4.º, al. b), subal. iv), do EEL prevê impedimento idêntico ao estabelecer que, no exercício das suas funções, os eleitos locais estão vinculados ao cumprimento de vários princípios em matéria de prossecução do interesse público, nomeadamente, “*Não intervir em processo administrativo, ato ou contrato de direito público ou privado, nem participar na apresentação, discussão ou votação de assuntos em que tenha interesse ou intervenção, por si ou como representante ou gestor de negócios de outra pessoa (...)*”.

3.1.3.7. Verificada a causa de impedimento, deve o respetivo titular do órgão suspender a sua intervenção no procedimento/ato/contrato e comunicá-la de imediato ao órgão colegial (art.º 45.º, n.ºs 1 e 4, do CPA de 1991, retomado no art.º 70.º, n.ºs 1 e 5 do CPA de 2015) visto que, nos termos do art.º 90.º, n.º 6, da LAL, “*Não podem estar presentes no momento da discussão nem da votação os*

Administração da Empresa NovBaesuris E.M.S.A, outorga o Contrato-Programa em ambas as qualidades de funções, pelo que será pertinente esclarecer as seguintes questões: a) É legalmente e moralmente possível tal situação? O próprio assinar um Contrato com ele próprio. b) Como estão garantidos os princípios básicos de imparcialidade e persecução dos objetivos? Pois vejamos, em caso de incumprimento de uma das partes, o Sr. Presidente será sempre o Único Responsável, respondendo o próprio perante o próprio, no mínimo caricato!“. Na reunião de 22.12.2016 da AMCM, em que se aprovou CP idêntico destinado a vigorar em 2017, alguns membros daquele órgão voltaram a expressar dúvidas sobre a legalidade da intervenção do Presidente da CMCM em termos análogos aos transcritos, cf. teor da declaração de voto (abstenção) junta à ata daquela reunião, que acompanhou o Of. da CMCM n.º 977, de 24.01.2017 (que comunicou ao TdC a celebração do “CP de 2017” referido em 2.2.6).

⁽⁵³⁾ Lei que aprovou o regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, alterada, por último, pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30.11.

⁽⁵⁴⁾ Refira-se que no quadro do RJAL (em vigor desde 30.09.2013, cf. seu art.º 4.º) e do RJAEL, compete à AG (coletividade de sócios) da empresa local eleger os membros do seu órgão de gestão ou administração (art.ºs 26.º, n.º 1, do RJAEL e 391.º, n.º 1, do CSC), que podem integrar membros dos órgãos das entidades públicas participantes (art.º 30.º, n.º 5, do RJAEL).

⁽⁵⁵⁾ *A priori*, atendendo à proibição de cumular funções remuneradas em EL (art.º 47.º, n.º 1, do RJSEL e, atualmente, art.º 30.º, n.º 1, do RJAEL).

membros do órgão que se encontrem ou se considerem impedidos⁽⁵⁶⁾ (preceito legal replicado no art.º 55.º, n.º 6, do RJAL).

3.1.3.8. Ante o exposto, verifica-se que a isenção (ou independência) da intervenção dos responsáveis do órgão executivo do MCM identificados nos quadros 2 e 3 do anexo III nas deliberações/decisões de aprovação e celebração dos contratos (CP e CPS) especificados nos mesmos quadros ficou *ab initio* comprometida em virtude de acumularem os cargos de gestores públicos (cf. art.º 1.º do Estatuto do Gestor Público aprovado pelo DL n.º 71/2007, de 27.03, adiante EGP⁽⁵⁷⁾) da entidade interessada na sua celebração e beneficiária dos financiamentos e contrapartidas económicas neles previstos (a *Novbaesuris*).

3.1.3.9. Na sequência de convite⁽⁵⁸⁾ a pronunciar-se sobre a legalidade da situação controvertida, o MCM, depois de assinalar os contornos legais e estatutários da estrutura organizatória da EL, declarou⁽⁵⁹⁾ o seguinte:

*“Por outro lado, diz a lei que o objeto social da NovBaesuris E.M. S.A. tem obrigatoriamente de inserir-se nas atribuições da entidade pública participante, in casu, a pessoa coletiva do Município de Castro Marim (v. n.º 4 do artigo 20.º da LAEL). Por conseguinte, as atribuições da pessoa coletiva participante, definidas que são pela lei, balizam e vinculam a atividade dos órgãos que integram tanto acolá a pessoa coletiva do Município como aqui na empresa local NovBaesuris E.M. S.A. (...). De entre os fins reitores da atividade das pessoas coletivas públicas está, naturalmente, a prossecução do interesse público (v. art.º 266.º n.º 1, da Constituição da República Portuguesa – CRP). Os órgãos administrativos, dentre eles o Presidente da Câmara Municipal, atuam de forma interdependente, obrigados por lei a iniciativa e de forma parcial quanto à prossecução do interesse público (...). O Presidente da Câmara Municipal de Castro Marim ao outorgar simultaneamente nessa qualidade, de um lado, e como Presidente do Conselho de Administração da empresa local, do outro, fê-lo com parcialidade no tocante à prossecução do interesse que o vincula enquanto órgão administrativo. Sendo que, como já se referiu, o interesse público está, ex lege, presente nas atividades a prosseguir pela empresa local posto que o seu objeto social tem, obrigatoriamente, de enquadrar-se nas atribuições da pessoa coletiva do Município. Coisa distinta da parcialidade que, nos termos expostos, caracteriza a atividade dos órgãos administrativos é a sua vinculação a um princípio geral, qual seja, o da imparcialidade (v. artigos 266.º n.º 2 da CRP e 6.º do Código do Procedimento Administrativo – CPA). O princípio da imparcialidade, como explica a doutrina, contempla uma vertente negativa e uma vertente positiva (v. neste sentido, por todos, Freitas do Amaral, Curso de Direito Administrativo, Volume II, 2011, 2.ª Edição, Almedina, pág. 154). A vertente negativa traduz a ideia «(...) de que os titulares de órgãos e agentes da Administração Pública estão impedidos de intervir em procedimentos, atos ou contratos **que digam respeito a questões do seu***

⁽⁵⁶⁾ O disposto no art.º 90.º, n.º 6, da LAL compreende as situações previstas no art.º 44.º do CPA de 1991, cf. comentado por JOÃO PAULO ZBYSZEWSKI in *Regime de atribuições e competências das autarquias locais (novo regime de atribuições e competências das autarquias locais, aprovado pelas Leis n.ºs 159/99, de 14 de Setembro, e 169/99, de 18 de Setembro)*, JVS, Lisboa (2001), pág. 38.

⁽⁵⁷⁾ O art.º 1.º do EGP dispõe que “*Para os efeitos do presente decreto-lei, considera-se gestor público quem seja designado para órgão de gestão ou administração das empresas públicas abrangidas pelo Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro*”. O art.º 2.º, n.º 2, prevê a aplicação subsidiária do seu regime aos titulares de órgãos de gestão de empresas do setor empresarial local, o que já resultava do disposto no art.º 47.º, n.º 4, do RJSEL e, presentemente, do art.º 30.º, n.º 4, do RJAL.

⁽⁵⁸⁾ Convite produzido no âmbito da fiscalização prévia do CP objeto do proc. de visto n.º 138/2014, cf. teor do p. 1 do documento junto ao Of. da DGTC DECOP/UAT.2/1787/2014, de 24.04.

⁽⁵⁹⁾ Cf. teor do p. 1 do Of. da CMCM n.º 6468, de 22.05.2014, inserto no proc. de visto n.º 138/2014.

interesse pessoal ou da sua família, ou de pessoas com quem tenham relações económicas de especial proximidade, a fim de que não possa suspeitar-se da isenção ou retidão da sua conduta» (o sublinhado é da nossa responsabilidade – v. Freitas do Amaral, Curso de Direito Administrativo, Volume II, 2011, 2.ª Edição, Almedina, p. 154). Nesta ordem de ideias, esta vertente do princípio da imparcialidade surge também designada sugestivamente por alguns Autores como o «(...) princípio da não participação em decisões ou deliberações sobre assuntos de interesse próprio (...)». Salvo o devido respeito por opinião diversa, a outorga do contrato-programa em causa pelo signatário, simultaneamente na qualidade de Presidente da Câmara Municipal e de Presidente do conselho de administração da empresa local, não diz respeito a qualquer questão do seu interesse pessoal ou da sua família, ou de pessoas com quem tenha relações económicas de especial proximidade. Pelo contrário, e conforme já referido, o signatário aquando da outorga do referido instrumento contratual apenas cura da tutela do interesse público municipal a cuja prossecução está legalmente vinculado seja ali na qualidade de Presidente da Câmara Municipal, seja aqui como Presidente do Conselho de Administração da empresa local” (destacados e sublinhados do declaratório).

3.1.3.10. Como se depreende do transcrito, a edilidade entende que o facto de o objeto social da EL não poder extravasar as atribuições do MCM (art.º 20.º, n.º 4, do RJAEL e, outrora, art.º 5.º, n.º 2, do RJSEL) obsta à existência de conflitos de interesses (públicos) entre as duas entidades e, sendo estes inteiramente coincidentes, a realização do interesse público municipal subjacente ao ato de aprovação de um CP formado com a participação do Presidente da CMCM (e, nalguns casos, de um vereador que ocupa o cargo de vogal do CA da *Novbaesuris*) não é prejudicada.

3.1.3.11. Se é verdade que as atividades da EL têm de se enquadrar nas atribuições do MCM, não é menos verdade que, à luz do RJAEL, este fica privado de desenvolver as que, em concreto, forem exercidas por aquela (art.º 6.º, n.º 2, do RJAEL) o que, em tese, pode gerar divergências entre as duas entidades quanto à forma da sua concretização (*exs.*, meios humanos e materiais empregues, horários e métodos de trabalho adotados, áreas/locais abrangidos). De igual modo, não é de afastar discordâncias entre o MCM e a EL relativas ao *quantum* das comparticipações financeiras estipuladas nos CP se se atentar que, nos termos da lei (art.º 40.º, n.º 1, do RJAEL e, antes deste, art.º 31.º, n.º 1, do RJSEL), aquela não deve apresentar prejuízos no final do(s) exercício(s)⁽⁶⁰⁾. As situações apontadas ilustram bem que a prossecução dos mesmos interesses públicos por parte de duas entidades pode ser fonte de conflitos ante a impossibilidade de ambas receberem igual nível de satisfação das correspondentes pretensões.

3.1.3.12. No tocante à doutrina citada (Freitas do Amaral), saliente-se que, com aquela afirmação, o autor pretende dar a noção da vertente negativa do princípio da imparcialidade — traduzida num dever de não intervenção — acrescentando, logo de imediato, que “*Este dever de não intervir em certos assuntos para não haver suspeita de parcialidade é depois aprofundado pela lei ordinária (cfr. CPA, artigos 44.º a 51.º)*”⁽⁶¹⁾. E a lei ordinária, isto é, o art.º 44.º, n.º 1, al. a), do CPA de 1991, não só veda a intervenção de titulares de órgãos da Administração Pública em procedimento, ato ou contrato quando

⁽⁶⁰⁾ Argumento extensível ao *quantum* do preço dos diversos serviços adquiridos à *Novbaesuris* por contratação in house (art.º 5.º, n.º 2, do CCP).

⁽⁶¹⁾ Cf. DIOGO FREITAS DO AMARAL na obra *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, Almedina, 2009, pág. 141.

aqueles nele tenham um “*interesse próprio*” (como se retira da expressão “*por si*”) mas também quando tenham interesse “*como representante ou gestor de negócios de outra pessoa*” (singular ou coletiva). Como observado pelo STA em relação à disposição legal⁽⁶²⁾ que precedeu o art.º 44.º, n.º 1, al. a), do CPA de 1991, “*(...) o que a lei visou neste artigo foi vedar a intervenção na tomada de decisão do órgão da administração àqueles titulares do órgão que se encontrem objetivamente em posição de mediar, defender, de algum modo representar, ou transportar para o seio do órgão público interesses que são de entidades estranhas. (...) a utilização dos termos representar ou gerir negócios significa aqui, somente a possibilidade de o titular do órgão deter um interesse que não sendo pessoal e direto, isto é, por si, estejam numa relação de tal modo estreita com o mesmo titular que objetivamente ele seja considerado como interessado em defendê-lo ou representá-lo, apenas no sentido de o procurar fazer valer na tomada de decisão do órgão da Administração*”⁽⁶³⁾.

3.1.3.13. Por fim, atente-se que as garantias de imparcialidade (como os impedimentos) “*funcionam como garantias da imagem e do bom nome da Administração (...). Neste plano, a ilicitude é de perigo, bastando, para concluir pelo incumprimento das proibições, que se verifiquem os comportamentos suscetíveis de configurarem o perigo do aproveitamento ou do favorecimento pessoal, independentemente da verificação do dano, isto é, de uma violação efetiva do princípio da imparcialidade (...). Por outras palavras, o ilícito definido nas normas de impedimento não é apenas o que corresponde à violação do bem jurídico da imparcialidade, mas, autonomamente, o que corresponde ao pôr-se em perigo essa mesma imparcialidade*”⁽⁶⁴⁾ — entendimento igualmente adotado pela 1.ª Secção do TdC, como se conclui do teor dos seus Ac. (1.ª instância) n.ºs 75/2009, de 15.04 (proc. de visto n.º 181/2009), 14/2015, de 05.11 (proc. de visto n.º 1770/2015) e 17/2015, de 01.12 (proc. de visto n.º 1672/2015) e dos Acs. do Plenário da mesma Secção n.ºs 3/2016, de 16.02 (RO n.º 19/2014), 4/2016, de 16.02 (RO n.º 20/2014) e 11/2018, de 29.05 (RO n.º 10/2018).

3.1.3.14. Consequentemente, os atos de aprovação de CP a celebrar com a *Novbaesuris* deliberados pela CMMC nas reuniões indicadas no quadro 2 do anexo III em data anterior a 08.04.2015 (data da entrada em vigor do CPA de 2015) são inválidos nos termos previstos nos art.ºs 51.º, n.º 1, e 135.º do CPA de 1991 por ofensa do princípio da imparcialidade positivado nos art.ºs 266.º, n.º 2, da CRP e 6.º do CPA de 1991, e violação do prescrito nos art.ºs 44.º, n.º 1, al. a), e 45.º, n.ºs 1 e 4, do mesmo Código, 4.º, al. b), subal. iv), do EEL e 90.º, n.º 6, da LAL, este último em relação às deliberações ocorridas em momento anterior a 30.09.2013⁽⁶⁵⁾, e art.º 55.º, n.º 6, do RJAL no tocante às (deliberações) tomadas após tal data. Os atos de aprovação de CP deliberados pelo executivo municipal nas reuniões

⁽⁶²⁾ Menção ao art.º 1.º, n.º 1, al. a), do DL n.º 370/83, de 06.10, que visava concretizar o princípio da imparcialidade na ação da Administração Pública. Aquele art.º 1.º, n.º 1, al. a), prescrevia que “*Nenhum titular de órgão da administração central, regional e local ou dos institutos ou empresas públicas pode intervir em processo administrativo, ato ou contrato de direito público ou privado: [a] Quando nele tenha interesse, por si, como representante ou como gestor de negócios de outra pessoa*”. O aludido DL n.º 370/83 foi revogado pelo DL n.º 442/91, de 15.11 (cf. art.º 4.º), diploma que publicou em anexo o CPA de 1991.

⁽⁶³⁾ Cf. Ac. do STA de 26.11.1996, proc. 031589, pub. em apêndice ao DR, 2.ª S., de 15.04.1999, pág. 7954 e segs.

⁽⁶⁴⁾ Cf. VIEIRA DE ANDRADE citado por MARIA TERESA DE MELO RIBEIRO na obra *O princípio da imparcialidade da Administração Pública*, Almedina, 1996, pág. 192, nota 102. No mesmo sentido, MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS observam que “*A vantagem prática das garantias preventivas de imparcialidade, do ponto de vista do controlo da atuação administrativa, (...), é a de dispensar os interessados da (difícil) prova de verificação da concreta parcialidade de uma conduta da administração, servindo a violação das garantias como seu indicador objetivo*”, cf. autores indicados in *Direito Administrativo Geral*, Tomo I, Dom Quixote, 2008, pág. 220.

⁽⁶⁵⁾ Data da entrada em vigor do RJAL, cf. art.º 4.º da Lei n.º 75/2013, de 12.09 (considerando o ato eleitoral para os órgãos das autarquias locais ocorrido em 29.09.2013), diploma que revogou a maior parte do articulado da LAL.

enunciadas no mesmo quadro 2 posteriores a 08.04.2015 são igualmente inválidos nos termos do disposto nos art.ºs 76.º, n.º 1, e 163.º, n.º 1, do CPA de 2015 por preterição do princípio da imparcialidade consagrado nos art.ºs 266.º, n.º 2, da CRP e 9.º do CPA de 2015, e do estabelecido nos art.ºs 69.º, n.º 1, al. a), e 70.º, n.ºs 1 e 5, do mesmo Código, 4.º, al. b), subal. iv), do EEL e 55.º, n.º 6, do RJAL.

3.1.3.15. Do mesmo modo, são inválidos os atos praticados pelos responsáveis identificados no quadro 3 do anexo III no âmbito dos procedimentos administrativos de aquisição dos serviços nele indicados nos termos e pelos fundamentos mencionados no ponto anterior, com exclusão da referência às disposições dos art.ºs 90.º, n.º 6, da LAL e 55.º, n.º 6, do RJAL.

3.1.3.16. A invalidade dos atos especificados nos quadros 2 e 3 do anexo III determina a anulabilidade dos CP e CPS neles indicados, como resulta do prescrito no art.º 283.º, n.º 2, do CCP [aplicável àqueles contratos atento o teor dos art.ºs 1.º, n.ºs 5, 6, al. a), e 338.º, n.º 2, do CCP].

3.2 – OBSERVAÇÕES A CONTRATOS-PROGRAMA CELEBRADOS

3.2.1. REALIZAÇÃO DE SERVIÇOS PREVISTOS EM CONTRATOS-PROGRAMA (DE 2013 A 2017) SEM ENQUADRAMENTO NA LEI E NO OBJETO SOCIAL DA NOVBAESURIS

Gestão da salina Félix e plantação de Figueiras e Amendoeiras

3.2.1.1. No contexto da exposição subsequente, importa ter presente que as empresas locais só podem ter por objeto social atividades que, além de se conterem nas atribuições das entidades públicas participantes, correspondam a uma ou mais das (atividades) taxativamente elencadas nos art.ºs 45.º e 48.º, n.º 1, do RJAEEL, cf. seu art.º 20.º, n.ºs 1 e 4.

3.2.1.2. Na sua redação inicial, aquele art.º 45.º, al. a) indicava as atividades de “*Promoção e gestão de equipamentos coletivos e prestação de serviços na área da educação, ação social, cultura, saúde e desporto*”. Anote-se ainda que o exercício de atividades de “*Promoção do desenvolvimento urbano e rural no âmbito intermunicipal*”, aludidas no art.º 48.º, n.º 1, al. e), do RJAEEL, é reservado a EL constituídas ou participadas por associações de municípios ou áreas metropolitanas (art.º 20.º, n.º 5, do RJAEEL), sem prejuízo de, a título excecional, os municípios poderem constituir ou participar em empresas com tal desiderato se verificados os pressupostos fixados no n.º 2 do preceito legal citado.

3.2.1.3. Dito isto, constatou-se que, de 2013 a 2017, os CP celebrados — todos no domínio da *Dinamização de Atividades Culturais*— previram que competia à *Novbaesuris* a “*gestão e a exploração do prédio urbano denominado Marinhas do Félix*” canalizando a sua atividade no sentido de alcançar a “*Melhoria da qualidade e quantidade da produção, através do reforço do apetrechamento da salina Félix*” [cl. 5.ª, n.º 1, al. c), do CP de 2013, cl. 6.ª, n.º 1, al. c), do CP de 2014 e cl. 6.ª, n.º 1, al. b), dos CP de 2015, 2016 e 2017].

3.2.1.4. Em 2014, o CP formalizado determinou que a EL “*encarregar-se-á, igualmente, da exploração e manutenção da plantação de figueiras e amendoeiras*” [cl. 6.ª, n.º 2, do CP de 2014], passando os CP subsequentes a prever idêntica obrigação, mas limitada ao Pomar das Figueiras do Sobral [cl. 6.ª, n.º 2, dos CP de 2015, 2016 e 2017].

3.2.1.5. No contexto da gestão da salina, a *Novbaesuris* contrata salineiros, adquire materiais para empacotar o sal e respetivos serviços de ensacamento⁽⁶⁶⁾ e assegura a limpeza dos talhos⁽⁶⁷⁾. No RAC da EL relativo ao exercício de 2016, são referenciados os seguintes dados⁽⁶⁸⁾:

“Funcionamento da salina com 106 talhões ativos

Certificação: Sim

Produção Sal: 23.300 kg

Produção Flor de Sal: 1.700 kg

1 salineiro a tempo inteiro durante 12 meses e outro a 6 meses”.

3.2.1.6. No tocante às figueiras e amendoeiras, a *Novbaesuris* assegura, no essencial, a sua conservação e manutenção (como a rega⁽⁶⁹⁾) através da contratação regular de uma empresa especializada⁽⁷⁰⁾ detendo, segundo o aludido RAC de 2016, 2.100 figueiras e 250 amendoeiras⁽⁷¹⁾.

3.2.1.7. Descritas (resumidamente) as prestações em que se desdobram as atividades em questão, observa-se que estas não são qualificáveis como serviços culturais ou caracterizáveis como tal para efeitos do seu enquadramento no art.º 47.º, al. a), do RJAEL.

3.2.1.8. Compulsados os Est. da *Novbaesuris* verifica-se que, segundo o seu art.º 4.º, n.º 1, o objeto da EL contempla a gestão de serviços de interesse geral nos termos dos art.ºs 20.º, n.º 1, e 45.º do RJAEL, prevendo neste domínio o desenvolvimento das atividades indicadas no art.º 45.º, als. a), c), d) e e), daquele regime. O n.º 2 do mesmo art.º 4.º consagra que também incumbe à EL, nos termos dos art.ºs 20.º, n.º 3, e 48.º, n.º 1, do RJAEL, a promoção do desenvolvimento local através da prossecução das atividades previstas no art.º 48.º, n.º 1, als. a), b) e c), do RJAEL. Por último, o art.º 4.º, n.º 3, dos Est. elenca, nas suas várias alíneas, um rol de atividades que a empresa poderá exercer no âmbito dos domínios referidos nos n.ºs 1 e 2 antes citados. De entre as indicadas naquele rol constam as de *“Promover a exploração dos produtos tradicionais e recursos endógenos do Concelho”* [art.º 4.º, n.º 3, al. ee), dos Est.]. Anote-se que se refere *“Promover a exploração”* (através de visitas ou “mostras” dos produtos em feiras, por *ex.*) e não *“Explorar”* (extração de sal e plantação e manutenção das figueiras) — o que explica, por *ex.*, a não formulação de reparos às ações de dinamização da salina e do pomar das figueiras previstas na cl. 4.ª, als. e) e f) do CP de 2017⁽⁷²⁾.

3.2.1.9. Assente que a plantação e manutenção de figueiras (e respetivos frutos) consubstanciam serviços típicos da área agrícola e a extração de sal (em moldes tradicionais e sem ulterior atividade

⁽⁶⁶⁾ Cf. pág. 14 do *“Relatório de Execução do Contrato Programa – Maio a Setembro de 2013”*, não datado.

⁽⁶⁷⁾ Cf. pág. 9 do *“Relatório Contrato Programa 2014”* (2.º trimestre de 2014), datado de 15.10.2014.

⁽⁶⁸⁾ Cf. teor da pág. 3 do RAC da *Novbaesuris* relativo ao período de 2016, datado de 16.03.2017.

⁽⁶⁹⁾ Cf. págs. 10 e 11 do *“Relatório Contrato Programa 2014”* (2.º trimestre de 2014), datado de 15.10.2014.

⁽⁷⁰⁾ Cf. divulgado no Portal Base em observância do disposto no art.º 127.º, n.º 1, do CCP, através dos avisos publicados em 16.04.2012 (plantação de 2100 figueiras), 02.07.2014, 05.08.2015 e 05.04.2017 (serviços de manutenção do figueiral), adquiridos à sociedade unipessoal *João Rodrigues Ribeiros*.

⁽⁷¹⁾ Plantações registadas nas contas da *Novbaesuris* como “Ativos Biológicos” de acordo com a NCRF 17 (Agricultura) avaliadas, em 2015, em € 46.200,00 (2100 figueiras) e € 1.993,61 (250 amendoeiras), cf. pág. 12 do Anexo das DF relativas àquele exercício.

⁽⁷²⁾ Compete à *Novbaesuris* a dinamização da *“Salina Félix, proporcionando, designadamente, visitas, certames, mostras, workshops, com vista a dar a conhecer a públicos progressivamente alargados a arte, o engenho e o know-how próprios da salicultura enquanto património concelhio”* [cl. 4.ª, al. e) do CP de 2017] e do *“Pomar das Figueiras do Sobral, proporcionando, designadamente, visitas, certames, mostras, workshops, com vista a dar a conhecer as potencialidades e aplicações diversas, dentre elas culinárias e medicinais, do figo e da amêndoa enquanto produto endógeno concelhio”* [cl. 4.ª, al. f) do CP de 2017].

transformadora) serviços indissociáveis da indústria extrativa (ambos compreendidos no setor primário da atividade económica), convidou-se⁽⁷³⁾ o MCM a clarificar a natureza cultural conferida a tais atividades.

3.2.1.10. Na resposta prestada⁽⁷⁴⁾, e após menção aos instrumentos contratuais que as EL podem recorrer à luz do RJAEL, o MCM sustenta que as atividades em questão se enquadram no setor da cultura, uma vez que “*são todas elas contratualizadas numa ótica de assunção, por parte da empresa local, do encargo de levar a efeito a valorização e promoção*” dos recursos endógenos apontados no *Plano Global de Gestão e Valorização do Património do Concelho de Castro Marim* (doravante “Plano”) “*enquanto atribuição da entidade pública participante (cfr. al. e), do n.º 2 do artigo 23.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro*”.

3.2.1.11. No texto dos CP de 2013 a 2017⁽⁷⁵⁾, o dito Plano⁽⁷⁶⁾ é invocado nos termos seguintes:

“Nos termos dos artigos 45.º, al. a) e 47.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, o presente contrato visa disciplinar a realização, pela NovBaesuris E.M.S.A., das seguintes tarefas no setor da cultura:

a) Dinamização articulada das várias estruturas turísticas públicas do Município, com recurso ao referencial estratégico vertido no «*Plano Global de Gestão e Valorização do Património do Concelho de Castro Marim*», doravante «*Plano Global*»”.

3.2.1.12. Tal Plano, elaborado por solicitação do MCM e por este publicado em 2009, “*encerra uma reflexão sobre o(s) Património(s) do Município, apontando linhas de ação para a sua gestão e valorização*” (pág. 5 do Plano), distinguindo os patrimónios histórico (*exs.*, castelo, forte de São Sebastião, revelim de Santo António, armazém do sal), natural (*exs.*, sapal, salinas, serra) e imaterial ou dos “saberes” (*exs.*, gastronomia, tradições artesanais, jogos tradicionais) como elementos da identidade cultural de Castro Marim cuja dinamização viabilizará a sua projeção no exterior. Para a revitalização destes patrimónios segundo as linhas de ação propostas, o Plano sugere a criação de uma empresa municipal nos termos da Lei n.º 53-F/2006, de 29.12 (RJSEL), à qual caberá “*um papel decisivo na promoção de produtos e iniciativas, na informação de apoio e no merchandising*” (págs. 55 e 56 do Plano).

3.2.1.13. Do alegado, verifica-se que o MCM entende que a natureza (cultural) do fim que norteia a valorização do seu património (nas vertentes indicadas no Plano) é extensível à natureza dos meios/formas empregues para o efeito, o que é manifestamente desacertado⁽⁷⁷⁾. Acresce que tal Plano, além de carecer de qualquer valor normativo, idealizou a constituição de uma empresa municipal à luz

⁽⁷³⁾ Cf. teor dos p. 25.3, 25.4, 26 e 30 do Of. da DGTC n.º 20772/2016, de 25.07, que abrangeram os CP vigentes de 2013 a 2016. No entanto, no texto supra, o informado pela edilidade em relação a estes foi ampliado ao CP de 2017 atenta a identidade do seu clausulado com o dos anteriores CP e a ausência, a priori, de razões materiais que motivassem esclarecimentos diferenciados.

⁽⁷⁴⁾ Resposta explanada no p. 26 do Of. da CMCM n.º 9315/2016, de 16.08 (em particular, págs. 21, 22 e 23), igualmente válida para as matérias questionadas nos p. 25.3, 25.4 e 30 do Of. da DGTC n.º 20772/2016, de 25.07.

⁽⁷⁵⁾ Cf. cl. 1.ª, n.º 1, al. a), do CP celebrado em 26.04.2013 (“CP de 2013”), e cl. 1.ª, al. a) dos CP outorgados em 23.12.2013 (“CP de 2014”), 23.12.2014 (“CP de 2015”), 23.12.2015 (“CP de 2016”) e 23.12.2016 (“CP de 2017”).

⁽⁷⁶⁾ Plano remetido em anexo ao Of. da CMCM n.º 9315/2016, de 16.08 na sequência do solicitado na al. k) do Of. da DGTC n.º 20772/2016, de 25.07.

⁽⁷⁷⁾ No limite, trabalhos de recuperação de um edifício histórico constituiriam (também) uma atividade cultural.

do RJSEL, para o qual bastava que o objeto social das EL se inserisse no âmbito das atribuições da autarquia respetiva⁽⁷⁸⁾ o que, no quadro do RJAE, não é suficiente, como sinalizado no p. 3.2.1.1.

Formação de salicultores

3.2.1.14. Além das atividades referidas, no CP de 2013 (de 26.04.2013), a *Novbaesuris* obrigou-se ainda, no âmbito da gestão e exploração da salina Félix, a assegurar a “*organização e formação de salicultores*”, cf. cl. 5.^a, n.º 2 daquele CP.

3.2.1.15. Retenha-se que só com a publicação da Lei n.º 69/2015, de 16.07, que alterou (entre outros) o RJAL e o RJAE, é que os municípios passaram a ter atribuições expressas no domínio do “*ensino e formação profissional*” [cf. redação dada pelo art.º 5.º da Lei n.º 69/2015, de 16.07 ao art.º 23.º, n.º 2, al. d), da Lei n.º 75/2013, de 12.09] e as empresas locais a poder exercer atividades naquela área [cf. redação dada pelo art.º 2.º da Lei n.º 69/2015, de 16.07 ao art.º 45.º, al. a) da Lei n.º 50/2012, de 31.08]. Por outro lado, saliente-se que aquela área não é abrangida pelo objeto social da *Novbaesuris* delimitado no art.º 4.º, n.º 1 dos seus Est.

3.2.1.16. Por conseguinte, solicitou-se⁽⁷⁹⁾ ao MCM que se pronunciasse sobre a conformidade do estipulado na cl. 5.^a, n.º 2 do CP de 2013 com o elenco de atividades inicialmente fixado no art.º 45.º, al. a) do RJAE, tendo aquele informado que a formação de salicultores “*sempre foi perspectivada como uma atividade ligada ao setor da cultura*”⁽⁸⁰⁾. Porém, o alegado não é compatível com o facto de a formação profissional ter por objetivo “*dotar o indivíduo de competências com vista ao exercício de uma ou mais atividades profissionais*”⁽⁸¹⁾ independentemente da natureza (social, cultural, agrícola, ensino e outras) do setor em que vão ser exercidas nem conciliável com as alterações posteriormente inseridas pela Lei n.º 69/2015 ao RJAL e RJAE acima indicadas.

*

3.2.1.17. Do exposto nos p. 3.2.1.8 e 3.2.1.15, resulta que os serviços subjacentes à gestão da salina Félix, exploração das plantações de figueiras e amendoeiras e formação de salicultores não têm enquadramento no objeto social da *Novbaesuris*, pelo que esta não dispunha do direito de se obrigar a prestá-los por falta de capacidade (de gozo) jurídica⁽⁸²⁾ para o efeito, cf. assinalado pela 1.^a S. do TdC no seu Ac. n.º 16/2010, de 27.04 (proc. de visto n.º 280/2010) em situação análoga apreciada no domínio do RJSEL.

3.2.1.18. Concomitantemente, os serviços inerentes à gestão da salina Félix e exploração das plantações de figueiras e amendoeiras excedem o quadro de atividades fixado no RJAE às empresas locais

⁽⁷⁸⁾ Cf. art.º 5.º, n.º 2, do RJSEL; cfr. ainda a amplitude da definição de *empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse geral* enunciada no seu art.º 18.º e o carácter exemplificativo das atividades passíveis de serem exercidas por *empresas encarregadas da promoção do desenvolvimento local* constante no art.º 21.º, n.º 2, do mesmo regime.

⁽⁷⁹⁾ Cf. teor do p. 6 do Of. da DGTC n.º 13965/2017, de 04.05.

⁽⁸⁰⁾ Cf. declarado no p. 6 do Of. da CMCM n.º 6245/2017, de 02.06.

⁽⁸¹⁾ Cf. art.º 3.º, al. e) do DL n.º 396/2007, de 31.12 (regime jurídico do Sistema Nacional de Qualificações). Em sentido análogo, vide art.º 22.º, n.º 1, da Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 46/86, de 14.10), nos termos do qual a formação profissional “*visa uma integração dinâmica no mundo do trabalho pela aquisição de conhecimentos e de competências profissionais, por forma a responder às necessidades nacionais de desenvolvimento e à evolução tecnológica*”.

⁽⁸²⁾ Recorde-se que, nos termos do art.º 6.º, n.º 1 (epígrafado “*Capacidade*”) do CSC, subsidiariamente aplicável às EL (cf. art.º 21.º do RJAE), “*A capacidade da sociedade compreende os direitos e as obrigações necessários ou convenientes à prossecução do seu fim, excetuados aqueles que lhe sejam vedados por lei ou sejam inseparáveis da personalidade singular*”.

unipessoais de gestão de serviços de interesse geral e de promoção do desenvolvimento local⁽⁸³⁾, o mesmo sucedendo, à data da outorga do CP de 2013 (26.04.2013), com os serviços de formação de salicultores nele previstos, como evidenciado nos p. 3.2.1.2 e 3.2.1.15.

3.2.1.19. Do que antecede, conclui-se que a previsão da gestão da salina Félix, exploração das plantações de figueiras e amendoeiras e formação de salicultores no texto dos CP de 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017 violou o disposto nos art.ºs 20.º, n.º 1, 45.º e 48.º do RJAEL na sua redação inicial o que, nos termos do art.º 284.º, n.º 1, do CCP⁽⁸⁴⁾ determina a invalidade (parcial) daqueles instrumentos contratuais.

3.2.1.20. Por fim, as situações indicadas expõem um deficiente acompanhamento e controlo da atividade da *Novbaesuris* por parte dos órgãos executivo e deliberativo do MCM em moldes idênticos aos referidos em 3.1.1.6, uma vez que as limitações decorrentes do objeto social da EL eram por eles conhecidas dada a sua intervenção na adaptação dos seus Est. ao RJAEL, como se deu conta em 2.1.4.

3.2.2. NÃO AVALIAÇÃO DA EFICÁCIA ALCANÇADA COM A REALIZAÇÃO, PELA NOVBAESURIS, DAS ATIVIDADES REGULADAS NOS CONTRATOS-PROGRAMA CELEBRADOS

3.2.2.1. O CP de 2010 (incluso no proc. de visto n.º 1141/2010) e os CP de 2011 (integrados nos procs. de visto n.ºs 333/2011 e 981/2011) determinavam que “*compete à Novbaesuris E.M., S.A, a elaboração de um relatório trimestral de resultados, relativo às atividades contratadas e do qual constem os atos e as medidas concretamente adotados e referentes à concretização daquelas atividades*”, cabendo ao MCM a fiscalização da execução dos CP⁽⁸⁵⁾.

3.2.2.2. O CP de 2012 (incluso no proc. de visto n.º 112/2012) e o CP de 2013 (de 26.04.2013) mantiveram a obrigação da EL elaborar relatórios trimestrais de resultados relativos às atividades contratadas, acrescentando que, para efeitos do disposto no art.º 20.º, n.º 2 do RJSEL (CP de 2012) e art.º 47.º, n.º 2, do RJAEL (CP de 2013), “*a realização dos objetivos setoriais vertidos no contrato-programa será aferida a partir da análise integrada dos resultados inerentes aos relatórios trimestrais de resultados (...)*”. Mais estabeleceram que “*Sem prejuízo das competências próprias da Câmara Municipal em matéria de fiscalização e acompanhamento da execução do contrato-programa, a eficiência e a eficácia relativas à concretização dos objetivos setoriais contratados deverão ser avaliados por uma comissão independente composta por três membros, sendo dois deles nomeados pelas partes contratantes e um terceiro cooptado por ambos*”⁽⁸⁶⁾.

⁽⁸³⁾ Salvo se a empresa local unipessoal de promoção do desenvolvimento urbano e rural de âmbito municipal for constituída em conformidade com o disposto no art.º 48.º, n.º 2, do RJAEL, o que não é o caso da *Novbaesuris*.

⁽⁸⁴⁾ Norma aplicável nos termos do art.º 338.º, n.º 2, do CCP ante o poder de supremacia dos municípios sobre as suas EL através do exercício da função acionista, cf. resulta 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 art.ºs 24.º e 37.º do RJAEL.

⁽⁸⁵⁾ Cf. cl. 17.ª, n.ºs 1 e 2, do CP de 2010 (incluso no proc. de visto n.º 1141/2010) e cl. 16.ª, n.ºs 1 e 2, dos CP de 2011 (integrados nos procs. de visto n.ºs 333/2011 e 981/2011).

⁽⁸⁶⁾ Cf. cl. 16.ª, n.º 2, al. a), 17.ª, n.º 1, e 18.ª, n.º 1, do CP de 2012 e cl. 10.ª, n.º 2, al. a), 11.ª, n.º 1, e 12.ª, n.º 1, do CP de 2013.

3.2.2.3. Os CP de 2014 (incluso no proc. de visto n.º 138/2014), 2015, 2016 e 2017 replicaram as disposições contratuais citadas⁽⁸⁷⁾, acrescentando ainda que “*Conjugadamente com os relatórios referidos nos números anteriores, a realização dos objetivos setoriais será monitorizada por via de diversos indicadores de eficiência e de eficácia*”⁽⁸⁸⁾ explicitando, sequentemente, os indicadores a atender na medição da eficiência e eficácia das diversas atividades contratadas.

3.2.2.4. Como provado no processo da auditoria, a *Novbaesuris* elaborou os relatórios trimestrais de resultados⁽⁸⁹⁾ referidos nos CP que, de acordo com o seu clausulado, serviriam de apoio à avaliação dos objetivos setoriais contratados, a realizar por comissões independentes instituídas nos termos neles regulados (CP de 2012 e seguintes).

3.2.2.5. Em fevereiro de 2014, e noutra sede⁽⁹⁰⁾, este Tribunal solicitou ao MCM que informasse se tinha procedido “*à avaliação do cumprimento dos indicadores de eficácia e de eficiência estabelecidos no contrato-programa respeitante ao ano de 2013, remetendo cópia dessa avaliação, ou em caso negativo, pondere elaborar e remeter tal avaliação*”⁽⁹¹⁾, tendo aquele respondido⁽⁹²⁾, em março do mesmo ano, que “*(...) tal documento ainda se encontra em elaboração porquanto se protesta a sua junção (...)*”, o que não sucedeu⁽⁹³⁾.

3.2.2.6. Em reunião de 27.11.2015 da AMCM e na sequência da aprovação da celebração do CP de 2016, alguns membros daquele órgão deliberativo expressaram que “*é com enorme admiração e preocupação, que temos conhecimento que a referida comissão NUNCA foi constituída, em Contrato algum. Portanto a eficácia e eficiência de TODOS os anteriores Contratos-programa NUNCA foram avaliados*”⁽⁹⁴⁾.

3.2.2.7. Em julho de 2016 solicitou-se⁽⁹⁵⁾ ao MCM que identificasse os membros das comissões previstas no texto dos CP de 2012 a 2016 e disponibilizasse os documentos que ilustrassem a avaliação, efetuada por aquelas comissões, da eficiência e eficácia alcançadas na realização dos objetivos contratados, tendo aquele alegado, em síntese, que tais comissões não foram constituídas, sem prejuízo da existência de efetivos “*mecanismos de controlo e transparência*”, como a realização, pela EL, de inquéritos de satisfação junto da população e a fiscalização exercida pelo TdC, IGF e pela própria autarquia, cf. decorre do teor do p. 16 do seu ofício n.º 9315/2016, de 16 de agosto. No tocante às comissões, acrescentou ainda (no citado Of. n.º 9315/2016) que “*a entidade pública participante*

⁽⁸⁷⁾ Cf. cl. 11.ª, n.º 2, al. a), 12.ª, n.º 1, e 13.ª, n.º 1, do CP de 2014 e cl. 10.ª, n.º 2, al. a), 11.ª, n.º 1, e 13.ª, n.º 1, do CP de 2015, CP de 2016 e CP de 2017.

⁽⁸⁸⁾ Cf. cl. 12.ª, n.º 1, dos CP de 2015, 2016 e 2017. O CP de 2014 contém disposição idêntica, com diferente redação [“*Para efeitos do presente contrato, a concretização dos indicadores de eficiência e de eficácia segue a ordem das fichas que, nas matérias respetivas, surgem anexas ao contrato-programa*”, cf. sua cl. 12.ª-A, n.º 1].

⁽⁸⁹⁾ Cf. comprovado pelos relatórios juntos ao Of. da CMCM n.º 9315/2016, de 16.08, em execução do requerido na al. g) do Of. da DGTC n.º 20772/2016, de 25.07 e pelos publicados na página da EL na Internet na sequência do descrito na observação formulada em 3.1.2 (*Publicidade da Atividade Contratual da Novbaesuris*).

⁽⁹⁰⁾ Em sede de fiscalização prévia do CP de 2014, integrado no proc. de visto n.º 138/2014.

⁽⁹¹⁾ Cf. teor do p. 9 do documento anexo ao Of. da DGTC n.º DECOP/UAT.2/440/2014, de 11.02 (incluso no proc. de visto n.º 138/2014).

⁽⁹²⁾ Cf. teor do p. 9 do Of. da CMCM n.º 3271, de 10.03.2014 (incluso no proc. de visto n.º 138/2014).

⁽⁹³⁾ Como resulta da documentação constitutiva do proc. de visto n.º 138/2014.

⁽⁹⁴⁾ Cf. teor (parcial) da declaração de voto produzida por 9 membros da AMCM que se abstiveram na votação do “CP de 2016”, ocorrida na reunião daquele órgão de 27.11.2015, anexa à ata narrativa da reunião.

⁽⁹⁵⁾ Cf. teor do p. 16 do Of. da DGTC n.º 20772/2016, de 25.07.

compromete-se, no que respeita ao CP de 2016 e ainda dentro da vigência do mesmo, a lograr o provimento da referida comissão a apontar e formalizar soluções alternativas de controlo e transparência”.

3.2.2.8. Face a tal *compromisso*, em maio de 2017 interpelou-se⁽⁹⁶⁾ o MCM sobre o assunto o qual, em junho do mesmo ano, informou que, em resumo, foram designados como membros da comissão prevista no CP de 2016 “*L..., K... e a J...*” — não juntando, porém, documentação ilustrativa de tal designação⁽⁹⁷⁾ — e que “*ainda não se encontram concluídos os documentos que espelham a avaliação da eficiência e eficácia alcançada na realização dos objetivos contratados com a Novbaesuris*”⁽⁹⁸⁾. Na mesma data (junho de 2017), elucidou ainda que “*não se encontra constituída a comissão independente relativa ao CP de 2017*”⁽⁹⁹⁾.

3.2.2.9. O art.º 47.º, n.º 2, do RJAEEL — que reproduz, sem alterações de fundo relativas ao tópico em causa, o art.º 20.º, n.º 2⁽¹⁰⁰⁾ do regime jurídico que o antecedeu (o RJSEL) — dispõe que “*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*”.

3.2.2.10. A avaliação da eficiência e eficácia alcançada com a prestação de serviços de interesse geral por intermédio de empresas locais, subjacente à norma transcrita, é indissociável dos pressupostos que condicionam a criação destas entidades — como (entre outros) a prévia identificação dos ganhos de qualidade e de racionalidade acrescentadas decorrentes dos serviços serem por elas prestados (art.º 32.º, n.º 1, do RJAEEL) — e dos critérios de racionalidade económico-financeira a que a sua atividade se encontra sujeita por força de vários preceitos do RJAEEL⁽¹⁰¹⁾.

3.2.2.11. Nos termos daquele art.º 47.º, n.º 2, a entidade pública participante deve definir a eficácia e eficiência que pretende atingir com a relação contratual regulada no CP, isto é, com o desenvolvimento, pela EL, das atividades nele previstas tendentes à realização de objetivos setoriais, sendo tais critérios (de eficácia e eficiência) medidos através de indicadores ou referenciais igualmente explicitados no instrumento contratual. Consagra-se assim um mecanismo de avaliação centrado nos resultados, que possibilita à entidade pública participante efetuar o ulterior confronto entre os resultados de serviço

⁽⁹⁶⁾ Cf. teor do p. 21 do Of. da DGTC n.º 13965/2017, de 04.05.

⁽⁹⁷⁾ Anote-se que a documentação junta à resposta prestada retrata a nomeação de L... (T.O.C.) e da empresa J... (cf. teor da proposta n.º 235/2016/CM, de 13.12.2016 e Inf. n.º 4753, de 13.12.2016 da UOGAF), deliberada pela CMCM em reunião de 16.12.2016. No entanto, L... já antes informara que não pretendia integrar tal comissão, cf. consta na ata (n.º 29) da referida reunião de 16.12.2016.

⁽⁹⁸⁾ Cf. declarado no p. 21 do Of. da CMCM n.º 6245/2017, de 02.06.

⁽⁹⁹⁾ Cf. expresso no p. 25 do Of. da CMCM n.º 6245/2017, de 02.06.

⁽¹⁰⁰⁾ O art.º 20.º, n.º 2 do RJSEL estatuiu que “*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 sectoriais*”. O seu texto foi retomado no art.º 47.º, n.º 2, do RJAEEL que, em termos inovadores, apenas inseriu a exigência de se definirem “*os montantes dos subsídios à exploração*”.

⁽¹⁰¹⁾ Preceitos como (entre outros) os que determinam que as EL devem apresentar resultados anuais equilibrados (art.º 40.º, n.º 1, do RJAEEL), não podem beneficiar de subsídios ao investimento (art.º 36.º, n.º 1, do RJAEEL) e de empréstimos do(s) município(s) (art.º 41.º, n.º 3, do RJAEEL), estão sujeitas às regras da concorrência (art.º 34.º, n.º 1, do RJAEEL) e à observância dos princípios da boa administração previstos nos art.ºs 16, 40.º a 47.º e 49.º a 54.º do DL n.º 133/2013, de 03.10 (já alterado pelas Leis n.ºs 75-A/2014, de 30.09, e 42/2016, de 28.12), aplicáveis às empresas locais por força do seu art.º 67.º.

esperados e os efetivamente alcançados e ajustar, se for o caso, os montantes financeiros (SE) transferidos para a EL ao abrigo do(s) CP firmado(s). Neste sentido, os CP de 2012 a 2017 previam que *“A comissão independente referida no número anterior deverá (...) verificar o nível de concretização das ações contratadas propondo, caso se revele necessário, a devolução dos montantes que a Câmara Municipal de Castro Marim haja transferido em excesso para a Novbaesuris E.M. S.A. face aos resultados a atingir, sem prejuízo das regras de equilíbrio orçamental previstas no artigo 40.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto”*⁽¹⁰²⁾.

3.2.2.12. Não é igualmente despiendo notar que os resultados propiciados pelo referido mecanismo de avaliação poderão justificar, por parte da entidade pública participante, uma eventual revisão das orientações estratégicas fixadas à EL (art.º 37.º do RJAEL e, antes, art.º 16.º do RJSEL), redefinindo os seus objetivos em moldes mais adequados ao desempenho por ela revelado no quadro dos CP executados.

3.2.2.13. O breve enunciado dos fins prosseguidos por aquele mecanismo de avaliação evidencia que este não é substituível pelos *“mecanismos de controlo e transparência”* (inquéritos de satisfação e fiscalização exercida pelo TdC, IGF e CMCM) invocados pelo MCM no seu ofício n.º 9315/2016, atrás referenciado.

3.2.2.14. A matéria de facto exposta demonstra que os CP de 2010 (incluso no proc. de visto n.º 1141/2010), 2011 (integrados nos procs. de visto n.ºs 333/2011 e 981/2011), 2012 (incluso no proc. de visto n.º 112/2012) e 2013 (CP de 26.04.2013) não fixaram os indicadores que permitiriam aferir a eficiência e a eficácia dos objetivos setoriais contratados, em discordância com o exigido no art.º 20.º, n.º 2, do RJSEL (CP de 2010, 2011 e 2012) e 47.º, n.º 2, do RJAEL (CP de 2013).

3.2.2.15. A mesma factualidade revela que a eficiência e eficácia dos objetivos setoriais subjacentes aos CP de 2012 e seguintes nunca foi objeto de avaliação em consequência da não constituição da(s) comissão(ões) independente(s), em violação do estipulado nas cl. 18.ª, n.º 1, do CP de 2012, 12.ª, n.º 1, do CP de 2013 e 13.ª, n.º 1, dos CP de 2014, 2015, 2016 e 2017.

3.2.2.16. A omissão da citada avaliação evidencia que o MCM não acompanhou o desempenho da *Novbaesuris* e dos respetivos resultados no âmbito da execução dos CP indicados nem fiscaliza a adequação/conformidade dos montantes transferidos (SE) aos serviços de interesse geral efetivamente prestados pela empresa, o que reforça os reparos formulados ao exercício (deficitário) dos poderes de acompanhamento e controlo da EL cometidos por lei aos órgãos executivo e deliberativo municipais expressos nos p. 3.1.1.6 e 3.2.1.20 e que aqui se dão por transcritos.

3.2.3. A INSCRIÇÃO ORÇAMENTAL DAS DESPESAS AFETAS A CONTRATOS-PROGRAMA ADOTADA PELO MUNICÍPIO

3.2.3.1. Nos CP de 2012 a 2016 e após menção de que os montantes neles indicados eram atribuídos à *Novbaesuris* nos termos do disposto no art.º 20.º do RJSEL (CP de 2012) e 47.º do RJAEL (CP de 2013 a 2016) — isto é, como subsídios à exploração — declarava-se que as respetivas despesas seriam *“satisfeitas através das dotações inscritas no orçamento municipal sob a classificação económica*

⁽¹⁰²⁾ Cf. cl. 18.ª, n.º 2, do CP de 2012, 12.ª, n.º 2, do CP de 2013 e 13.ª, n.º 2, dos CP de 2014, 2015, 2016 e 2017.

04010101” [cf. cl. 14.^a, n.º 2, do CP de 2012⁽¹⁰³⁾, cl. 7.^a, n.º 2 do CP de 2013 e cl. 8.^a, n.º 2 dos CP de 2014, 2015 e 2016].

3.2.3.2. A apreciação do acerto da inscrição orçamental de tais montantes carece de prévia exposição das normas relevantes na matéria.

3.2.3.3. Quer a atual, quer a anterior lei das finanças locais, estabelecem que os municípios se encontram sujeitos aos princípios orçamentais consagrados na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) [cf. art.ºs 4.º, n.º 1, da Lei n.º 2/2007, de 15.01, e 3.º, n.º 1, da Lei n.º 73/2013, de 03.09]. Entre os princípios enunciados na versão em vigor da LEO, bem como na que a antecedeu, consta o princípio da especificação das despesas (e das receitas), que prescreve a sua individualização segundo uma classificação (entre outras) económica, definida em decreto-lei [cf. art.ºs 8.º, n.º 2 da Lei n.º 91/2001, de 20.08, e 17.º, n.º 1 da Lei n.º 151/2015, de 11.09⁽¹⁰⁴⁾].

3.2.3.4. O mesmo princípio deve ser observado na elaboração e execução dos orçamentos autárquicos [cf. p. 3.1.1, al. f), do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais anexo ao DL n.º 54-A/99, de 22.02, adiante POCAL], cujo mapa das despesas deve ser desagregado de acordo com a classificação económica prevista no POCAL, cf. p. 2.3.2 e 2.5.2 deste Plano. Porém, o classificador económico neste integrado foi tacitamente revogado pelo DL n.º 26/2002, de 14.02⁽¹⁰⁵⁾, que aprovou (entre outros) os códigos de classificação económica das despesas constante no seu anexo II, aplicáveis aos serviços integrados do Estado, serviços e fundos autónomos, à segurança social e à administração regional e local (cf. art.ºs 1.º, n.º 1, e 2.º, n.º 1, daquele DL).

3.2.3.5. Nas notas explicativas às despesas públicas, explanadas no anexo III do DL n.º 26/2002, na parte referente ao agrupamento “04.00.00 – Transferências correntes”, esclarece-se que neste “*são contabilizadas as importâncias a entregar a quaisquer organismos ou entidades para financiar despesas correntes, sem que tal implique, por parte das unidades recebedoras, qualquer contraprestação direta para com o organismo dador. (...) Salienta-se que as rubricas da «Administração local» deverão ser sempre desagregadas por alíneas de acordo com as entidades que beneficiem das transferências, designadamente: Assembleias distritais; Municípios; Freguesias; Regiões de turismo; Serviços autónomos da administração local*”.

3.2.3.6. Relativamente ao agrupamento “05.00.00 – Subsídios”, clarifica-se que estes, “*tendo, embora, a natureza de transferências correntes, revestem-se, contudo, de características especiais que, sob o aspeto económico, recomendam uma identificação à parte daquelas. 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*

⁽¹⁰³⁾ A cl. 14.^a, n.º 2, do CP de 2012, além de indicar a classificação económica “04010101”, aludia ainda à classificação “08010101”, destinada a suportar os SI (no valor de € 100.575,00) nele previstos.

⁽¹⁰⁴⁾ Note-se que as LEO citadas determinam a aplicação dos princípios orçamentais nelas previstos aos orçamentos do subsetor local, cf. art.º 2.º, n.º 5, da Lei n.º 91/2001, de 20.08 (transitando para o n.º 6 da mesma norma após a alteração efetuada pela Lei n.º 22/2011, de 20.05) e art.º 2.º, n.º 2, da Lei n.º 151/2015, de 11.09.

⁽¹⁰⁵⁾ DL (26/2002) mais tarde alterado pelos DL n.ºs 69-A/2009, de 24.03, 29-A/2011, de 01.03, e 52/2014, de 07.04.

respetivos custos de produção. Cabem, aqui, como exemplos, de entre outros, os apoios financeiros à exploração de empresas de transporte, tarifárias e subvenção de equilíbrio (...)”.

3.2.3.7. Na sua substância, o classificador económico incluso no anexo II do DL n.º 26/2002 não diverge da inscrição orçamental das despesas em questão prescrita no classificador económico integrado no POCAL⁽¹⁰⁶⁾, revogado por aquele DL.

3.2.3.8. Revertendo ao caso, o exposto evidencia que a despesa emergente dos CP deveria ter sido suportada por créditos inscritos nos orçamentos da autarquia (de 2012 a 2016) sob a classificação económica “05.00.00” em detrimento da adotada (“04.01.01.01”) pelo MCM. Indagado⁽¹⁰⁷⁾ sobre os motivos subjacentes à opção por tal classificação, aquele respondeu⁽¹⁰⁸⁾ que *“tem vindo sempre a adotar esta classificação económica em execução de todos os CP celebrados com a Novbaesuris, inclusive os que foram objeto de visto desse Tribunal, sem que nada apontasse para a incorreta classificação. Agiu-se, portanto, na convicção de que se atuava em conformidade com as normas contabilísticas em vigor. No entanto, e de futuro, o Município passará a adotar a classificação económica 05.00.00”*.

3.2.3.9. Do descrito, conclui-se que os fundos destinados a participar os custos das atividades convencionadas nos CP de 2012, 2013, 2014, 2015 e 2016 foram inscritos nos orçamentos do MCM vigentes naqueles períodos em desconformidade com a classificação económica prescrita no DL n.º 26/2002, de 14.02 para despesas públicas que revistam a natureza de subsídios, afetando a regularidade dos respetivos atos de inscrição e de aprovação dos citados documentos previsionais da autarquia e o cumprimento pleno do princípio orçamental da especificação das despesas.

3.2.3.10. Sem prejuízo da irregularidade⁽¹⁰⁹⁾ assinalada aos atos de inscrição mencionados no ponto anterior, salienta-se que, de acordo com o declarado na cl. 8.^a, n.º 2, do CP de 2017, a despesa deste emergente será suportada por dotações inscritas e especificadas no orçamento do MCM de 2017 que, à luz do referido classificador económico, se mostram corretas (“05.01.01.01”).

⁽¹⁰⁶⁾ Nas notas explicativas às contas de classificação económica das despesas explanadas no p. 11.2 do POCAL e, em particular, nas referentes ao “Capítulo 04 – Transferências correntes” e ao “Capítulo 05 – Subsídios”, elucidava-se que o primeiro *“Compreende as importâncias concedidas sem qualquer contrapartida, quando retiradas do rendimento corrente da autarquia para financiar despesas correntes do destinatário. Nos municípios, esta conta deve ser subdividida consoante se trate de registar as transferências decorrentes da aplicação da Lei das Finanças Locais, ou se trate de delegação de competências do município nas freguesias donde decorram encargos de natureza corrente”*. No tocante ao “Capítulo 05 – Subsídios”, referia-se que estes *“tendo embora a natureza de transferências correntes, revestem-se, contudo, de características especiais que, sob o aspeto económico, recomendam uma classificação diversa daquelas. Assim, os subsídios são os fluxos financeiros não reembolsáveis para as empresas públicas municipais, intermunicipais ou empresas participadas destinadas a influenciar níveis de produção, preços ou remuneração de fatores de produção”*.

⁽¹⁰⁷⁾ Cf. p. 17.1 do Of. da DGTC n.º 20772/2016, de 25.07.

⁽¹⁰⁸⁾ Cf. p. 17.1 do Of. da CMCM n.º 9315/2016, de 16.08.

⁽¹⁰⁹⁾ Irregularidade (ao invés de ilegalidade) uma vez que o MCM procedeu à inscrição das dotações orçamentais em causa num agrupamento económico (“04.00.00”) inserido na tipologia classificativa económica correta (em “Despesas correntes”) e próximo do (agrupamento) legalmente adequado (“05.00.00”).

3.2.4. REGISTO DOS RENDIMENTOS GERADOS PELOS CONTRATOS-PROGRAMA CELEBRADOS EM 2012 NAS CONTAS DA NOVBAESURIS

3.2.4.1. No quadro do p. 2.2.3 são referenciados, no âmbito dos exercícios de 2010 e 2011, quatro contratos — *CP e de Gestão de 2010* (de 26.01.2010), *CP de 2011* (de 27.01.2011 e 01.06.2011) e o CP atinente ao *evento Dias Medievais de Castro Marim 2011* (de 10.08.2011) — cujos rendimentos propiciados pela sua execução foram integralmente escriturados nas contas da *Novbaesuris* referentes àqueles períodos (2010 e 2011) como subsídios⁽¹¹⁰⁾ (SI e SE, consoante o concreto CP).

3.2.4.2. No mesmo quadro são também indicados, no exercício de 2012, dois CP identificados como *CP de 2012* e *CP Dias Medievais de Castro Marim 2012* que, tal como os contratos antes mencionados, foram celebrados ao abrigo do anterior regime jurídico do setor empresarial local aprovado pela Lei n.º 53-F/2006, de 29.12 (RJSEL).

3.2.4.3. De acordo com a regulamentação contida naquela Lei, as EM sob influência dominante municipal podiam beneficiar de SE e SI provenientes do(s) respetivo(s) município(s)⁽¹¹¹⁾ [art.ºs 3.º, n.º 1, e 13.º do RJSEL] mediante prévia “*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*” (art.º 9.º, n.º 2, do RJSEL) cujo clausulado deveria especificar os aspetos indicados nos art.ºs 20.º, n.º 2, e 23.º, n.ºs 1 e 2, do RJSEL.

3.2.4.4. O contrato de gestão — que, no atual regime, corresponde ao CP (art.º 47.º do RJSEL) — era especialmente regulado no art.º 20.º do RJSEL, cuja redação se reproduz:

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

⁽¹¹⁰⁾ Cf. teor das págs. 4 do RAC de 2010 da *Novbaesuris*, com data de 14.03.2011, e 21 do Anexo (que acompanham o Of. da CMCM n.º 4117, de 11.03.2013, incluso no proc. de visto n.º 103/2013). No tocante ao exercício de 2011, vide pág. 7 do RAC de 2011 da EL, datado de 22.03.2012 (integrado no proc. de visto indicado), pág. 59 do “*Relatório anual de atividades e execução orçamental de 2011*” da *Novbaesuris*, com data de 24.04.2012 [remetido em anexo ao Of. da CMCM n.º 9315/2016, de 16.08, em resposta ao solicitado na al. g) do Of. da DGTC n.º 20772/2016, de 25.07] e esclarecimentos prestados pela CMCM no p. 1 do seu Of. n.º 6245/2017, de 02.06.

⁽¹¹¹⁾ Entidades participantes no capital social das EL.

que regulam as transferências financeiras necessárias ao financiamento anual da atividade de interesse geral, que constam do contrato de gestão.

3.2.4.5. No tocante ao regime contabilístico, o art.º 29.º, n.º 1, do RJSEL enunciava os instrumentos de prestação de contas das EM “*sem prejuízo de outros previstos nos seus estatutos ou em disposições legais*”, sendo que todas as versões dos Est. da *Novbaesuris* replicaram no seu texto⁽¹¹²⁾ os indicados naquela norma legal e previram a aplicação do POC à sua contabilidade.

3.2.4.6. Em 2009 foi publicado o SNC em anexo ao DL n.º 158/2009, de 13.07 — que, como comentado em 3.1.1.2, al. b), revogou o POC — e restante legislação complementar, nomeadamente, as Portarias n.º 986/2009, de 07.09, e n.º 1011/2009, de 09.09, relativas aos *Modelos de DF* e ao *Código de contas e Notas de enquadramento*, respetivamente, e os Avisos n.ºs 15652/2009, 15653/2009 e 15655/2009, todos de 07.09.2009, referentes à *Estrutura Conceptual, Normas Interpretativas e Normas Contabilísticas e de Relato Financeiro* (adiante NCRF), respetivamente. Este referencial contabilístico passou a disciplinar as contas das entidades a ele sujeitas — como as sociedades abrangidas pelo CSC [art.º 3.º, n.º 1, al. a), do DL n.º 158/2009] — relativas a períodos iniciados em ou após 01.01.2010 (art.º 16.º do DL n.º 158/2009).

3.2.4.7. De acordo com o Código de contas do SNC (Port. n.º 1011/2009), as vendas, prestações de serviços e os subsídios à exploração integram-se na classe dos rendimentos (classe 7), com os códigos 71, 72 e 75, respetivamente. Segundo as *Notas de enquadramento* inclusas naquele Código, a conta 75 (SE) “*inclui os subsídios relacionados com o rendimento, conforme estabelecido na NCRF 22 — Contabilização dos Subsídios do Governo e Divulgação de Apoios do Governo*”. No § 4 da aludida NCRF 22 (Aviso n.º 15655/2009) 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 § 24 da citada NCRF 22, “*Os subsídios que são concedidos para assegurar uma rentabilidade mínima ou compensar deficits de exploração de um dado exercício imputam-se como rendimentos desse exercício, salvo se se destinarem a financiar deficits 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*”.

3.2.4.8. À semelhança do POC, o SNC também acolheu o princípio contabilístico da (prevalência) *Substância sobre a forma*, o qual confere maior ênfase à substância económica das transações em detrimento da sua forma legal, como resulta do seu enunciado, formulado no § 35 da Estrutura Conceptual do SNC (Aviso n.º 15652/2009), seguidamente reproduzido (em parte): “*Se a informação*

⁽¹¹²⁾ Cf. art.º 34.º, n.º 1, da versão inicial dos Est. da *Novbaesuris*, cujo teor transitou para os art.ºs 35.º, n.º 1, e 36.º, n.º 1, na sequência, respetivamente, das 1.ª e 2.ª alterações ao seu texto, resumidas nos p. 2.1.3 e 2.1.4. Dispõe o referido art.º 34.º, n.º 1, que “*Os instrumentos de prestação de contas da empresa, a elaborar anualmente com referência a 31 de Dezembro, e a remeter à Câmara Municipal de Castro Marim, são os seguintes, sem prejuízo de quaisquer outros exigidos pela mesma Câmara ou em disposições legais: a) Balanço; b) Demonstração de resultados; c) Anexo ao balanço e à demonstração dos resultados; d) Demonstração dos fluxos de caixa; e) Relação das participações no capital de sociedades e dos financiamentos concedidos a médio e longo prazo; f) Relatório sobre a execução anual do plano plurianual de investimentos; g) Relatório do Conselho de Administração e proposta de aplicação dos resultados; h) Parecer do fiscal único*”.

deve representar fidedignamente as transações e outros acontecimentos que tenha por fim representar, é necessário que eles sejam contabilizados e apresentados de acordo com a sua substância e realidade económica e não meramente com a sua forma legal'.

3.2.4.9. Enunciado o quadro legal e contabilístico dos contratos de gestão e CP regulados no RJSEL, cumpre detalhar alguns aspetos relativos aos contratos citados em 3.2.4.2.

3.2.4.10. Em 11.01.2012, o MCM e a *Novbaesuris* celebraram o *CP de 2012* tendo por objeto ações em diversos domínios, a executar desde a data da sua assinatura até 31.12.2012 [cl. 13.^a]. Pela realização dos serviços nele previstos, o MCM assumiu, nos termos do art.º 20.º do RJSEL, uma comparticipação financeira no valor global de € 1.002.631,99, sem IVA [cl. 14.^a, n.º 1], compreendendo SI e SE nos montantes de € 100.575,00 (não sujeito a IVA) e € 902.056,99 (sem IVA), respetivamente, distribuídos pelas ações/projetos identificados nas 6 *fichas de projeto* integradas naquele CP.

3.2.4.11. Saliente-se ainda que, nos termos daquele CP, a EL vinculou-se a “*aplicar métodos contabilísticos que permitam o cumprimento das regras gerais de contabilização previstas na Lei número 53-F/2006, de 29 de dezembro, nomeadamente, quando, face ao interesse geral, forem adotados preços sociais inferiores aos de mercado, que gerem receitas operacionais inferiores aos custos anuais, conforme estabelecido nos números 3 e 4, do artigo 20.º da referida Lei*” [cl. 14.^a, n.º 3].

3.2.4.12. Em execução do *CP de 2012*, o MCM efetuou transferências financeiras para a *Novbaesuris* no valor total de € 569.899,03 (sem IVA), que foram registadas nas contas da EL do exercício de 2012 da seguinte forma⁽¹¹³⁾:

- i) SI (conta 593 do SNC): € 11.323,36;
- ii) SE (conta 75 do SNC): € 218.788,65;
- iii) VPS (contas 71 e 72 do SNC): € 339.787,02.

3.2.4.13. Em 25.07.2012, o MCM e a *Novbaesuris* celebraram um CP tendo por objeto a realização do evento *Dias Medievais de Castro Marim* [cl. 1.^a, n.º 1], a concretizar através da prestação dos serviços nele indicados mediante a atribuição, nos termos do art.º 20.º do RJSEL, de uma remuneração à EL no valor total de € 176.047,72 sem IVA⁽¹¹⁴⁾ [cl. 7.^a, n.º 1], constituindo receitas próprias da empresa, entre outras, as advinentes da cobrança de entradas no castelo e do fornecimento de banquetes [cls. 8.^a, n.º 2 e 9.^a]. A EL assumiu obrigação idêntica à descrita em 3.2.4.11 [cl. 7.^a, n.º 2] durante o período de vigência do CP, que se iniciou na data da sua assinatura e findou em 31.12.2012 [cl. 6.^a].

⁽¹¹³⁾ Valores extraídos do quadro representado no anexo 2 do Of. da CMCM n.º 6468, de 22.05.2014, e confirmados no seu p. 5 (ofício incluso no proc. de visto n.º 138/2014).

⁽¹¹⁴⁾ Valor correspondente à diferença entre os custos (€ 296.545,79) e as receitas (€ 120.498,07) estimadas para a concretização do evento, cf. quadro anexo ao CP.

3.2.4.14. Do valor global previsto neste CP — € 176.047,72, sem IVA — foram executados € 144.463,90, sem IVA⁽¹¹⁵⁾, que foram escriturados nas contas da *Novbaesuris* relativas ao período de 2012 como prestações de serviços (conta 72 do SNC)⁽¹¹⁶⁾.

3.2.4.15. Nos resultados daquele período (2012) relatados no correspondente RAC (e DF)⁽¹¹⁷⁾ da *Novbaesuris* constam, entre outros, os seguintes valores:

- a) SI: € 11.323,36;
- b) SE: € 218.788,65;
- c) VPS: € 828.934,21.

3.2.4.16. O exposto em 3.2.4.12 e 3.2.4.14 evidencia que os rendimentos indicados nas anteriores als. a) e b) fundaram-se na execução do *CP de 2012* e uma parcela⁽¹¹⁸⁾ dos referidos na al. c) na execução daquele e do *CP Dias Medievais de Castro Marim 2012* — divergindo, nesta parte, da [i] contabilização dos rendimentos provenientes de CP adotada pela EL nos exercícios de 2010 e 2011 (cfr. p. 3.2.4.1), [ii] qualificação (subsídios) atribuída pelo regime jurídico (o RJSEL) ao abrigo do qual as comparticipações financeiras estipuladas no *CP de 2012* e *CP Dias Medievais de Castro Marim 2012* foram concedidas (cfr. p. 3.2.4.3, 3.2.4.4, 3.2.4.10, 3.2.4.11 e 3.2.4.13) e da [iii] contabilização prescrita no SNC para rendimentos que revestem a natureza de SE (cfr. p. 3.2.4.7).

3.2.4.17. Noutra sede⁽¹¹⁹⁾, na qual ainda não se determinara a execução financeira do *CP de 2012*, convidou-se⁽¹²⁰⁾ o MCM a clarificar a razão pela qual apenas se registara o valor de € 218.788,65 a título de SE no RAC da EL relativo a 2012 quando aquele CP previra uma comparticipação financeira no montante de € 1.002.631,99, sem IVA.

3.2.4.18. Em resposta, a autarquia informou o seguinte⁽¹²¹⁾: “ (...), *de facto*, o contrato programa previsto para 2012 previa um valor de 1.002.631,99 €. No entanto, com a entrada em vigor da Lei 50/2012, de 31 de Agosto, e respetivas alterações constantes da mesma, com a separação clara entre subsídios à exploração e prestações de serviços, a *Novbaesuris EM SA corrigiu um erro de contabilização das verbas transferidas pelo Município de Castro Marim ao abrigo dos contratos programa estabelecidos com a Novbaesuris EM SA ao longo dos anos (que eram todas classificadas como sendo subsídios à exploração)*. Assim, com o devido acompanhamento dos Revisores Oficiais de Contas, foram classificados de forma distinta as atividades que são efetivamente prestações de serviços das verbas

⁽¹¹⁵⁾ Cf. pág. 7 do RAC de 2012 da *Novbaesuris*, datado de 20.03.2013 (remetido em anexo ao Of. da CMCM n.º 3271, de 10.03.2014 no âmbito do proc. de visto n.º 138/2014) e pág. 49 do “*Relatório de execução dos Contratos Programa 2012*”, também da citada EL, com data de 04.06.2013 (junto ao Of. da CMCM n.º 9315/2016, de 16.08).

⁽¹¹⁶⁾ Cf. informado pela CMCM no p. 3 do seu Of. n.º 9315/2016, de 16.08.

⁽¹¹⁷⁾ Menção ao RAC de 2012 da EL, com data de 20.03.2013, e respetivas DF, remetidos em anexo ao Of. da CMCM n.º 3271, de 10.03.2014 no âmbito da instrução do proc. de visto n.º 138/2014. Sobre os itens citados no texto supra, vide pág. 7 do RAC, a Demonstração dos resultados por natureza e págs. 10 e 19 do Anexo (este último facultado pela CMCM em suporte digital junto ao seu Of. n.º 9315/2016, de 16.08).

⁽¹¹⁸⁾ “Parcela” uma vez que os rendimentos provenientes dos dois CP citados reconhecidos como VPS — no total de € 484.250,92 (€ 339.787,02 + € 144.463,90) — não atinge o valor global (€ 828.934,21) registado a tal título no RAC da EL de 2012.

⁽¹¹⁹⁾ Em sede de fiscalização prévia do CP incorporado no proc. de visto n.º 138/2014.

⁽¹²⁰⁾ Cf. p. 8 do documento junto ao Of. da DGTC DECOP/UAT.2/1137/2014, de 20.03.2014, incluso no proc. de visto n.º 138/2014.

⁽¹²¹⁾ Cf. p. 8 do Of. da CMCM n.º 4898, de 17.04.2014, insito no proc. de visto n.º 138/2014.

transferidas que correspondem a subsídios à exploração (...). Neste sentido, ao abrigo daquele contrato programa foram transferidos pelo Município de Castro Marim” € 569.899,03 sem IVA, repartidos por SE (€ 218.788,65), SI (€ 11.323,36) e VPS (€ 339.787,02)⁽¹²²⁾.

3.2.4.19. A ideia de que só a partir do RJAEL é que cessou a possibilidade — antes permitida — de figurarem, de modo indistinto, “*num mesmo instrumento contratual despesas suscetíveis de serem consideradas subsídios à exploração, despesas suscetíveis de serem consideradas subsídios ao investimento e, bem assim, montantes e atividades configuráveis como prestação de serviços*” foi reiterada pelo MCM em esclarecimentos⁽¹²³⁾ posteriores, nos quais assinalou a não previsão, naquele regime, de normas aplicáveis aos “*contratos [CP e contratos de gestão] vigentes ao tempo da entrada em vigor da lei nova*” e fundamentou a correção do apontado “*erro de contabilização*” na exigência, formulada pelo SNC, da informação financeira das empresas ser compreensível, relevante, fiável e comparável procedendo, conseqüentemente, em conformidade com a “*norma contabilística e de relato n.º 4 emanada pela Comissão de Normalização Contabilística, homologada pelo Aviso n.º 15655/2009 (...)*”.

3.2.4.20. Os argumentos do MCM atrás resumidos suscitam os comentários que se seguem, os quais são extensíveis ao CP *Dias Medievais de Castro Marim 2012*:

a) Sendo verdade que o RJAEL vincou a distinção das transferências financeiras destinadas a remunerar (pelo seu contravalor a preços de mercado) prestações de serviços adjudicadas a empresas locais num contexto de “compras públicas” das efetuadas com o fim de compensar (ou subsidiar) atividades de promoção de desenvolvimento local e custos associados a serviços de interesse geral por aquelas prestados — as quais deverão constar de um CP (art.ºs 32.º, n.º 3, 36.º, 47.º e 50.º, do RJAEL) — não é menos verdade que, no quadro do RJSEL, tal distinção já se encontrava presente como condição necessária ao cumprimento das regras (nacionais e comunitárias) de defesa da concorrência e de auxílios públicos. Daí que (i) o art.º 10.º, n.º 3, do RJSEL impusesse a autonomização contabilística dos fluxos financeiros existentes entre as EL e as entidades participantes no seu capital social (norma retomada no art.º 34.º, n.º 2, do RJAEL) por forma a possibilitar a identificação de subvenções ou apoios financeiros (indevidos) que distorcessem a concorrência, (ii) o art.º 9.º, n.º 2, do RJSEL não consentisse a “*atribuição de subsídios ou outras transferências financeiras*” sem prévia celebração de um contrato de gestão ou de um CP e (iii) o art.º 13.º do mesmo regime proibisse “*quaisquer formas de subsídios à exploração, ao investimento ou em suplemento a participações de capital*⁽¹²⁴⁾ que não se encontrem previstos nos artigos anteriores”. Além das referidas — a que acrescem as transferências financeiras destinadas a repor o equilíbrio dos resultados de exploração (negativos) das EL, aludidas no art.º 31.º, n.º 2, do RJSEL —, este regime não previa a realização de outras. Com efeito, as transferências financeiras realizadas como contrapartida económica de serviços (e bens) adquiridos no âmbito de “compras públicas” só podem fundar-se no CPS previsto no art.º 450.º do CCP (aplicável *ex vi* seu art.º 280.º, n.º 1), em vigor desde 30.07.2008⁽¹²⁵⁾;

⁽¹²²⁾ Como posteriormente completado pela CMCM nos termos do p. 5 do seu Of. n.º 6468, de 22.05.2014, incluso no proc. de visto n.º 138/2014.

⁽¹²³⁾ Cf. teor da letra “B” (p. 3) do Of. da CMCM n.º 9237, de 29.07.2014 (inseto no proc. de visto n.º 138/2014).

⁽¹²⁴⁾ Suplementos correspondentes a aumentos de capital.

⁽¹²⁵⁾ Cf. art.º 18.º, n.º 1, do DL n.º 18/2008, de 29.01.

- b) A versão inicial do RJAEL não contemplou, de facto, regras particularmente aplicáveis a CP que se encontrassem em execução⁽¹²⁶⁾ à data do início da sua vigência (01.09.2012), como era o caso do *CP de 2012* e do respeitante ao evento *Dias Medievais de Castro Marim 2012*. No entanto, é patente que, por diversos fundamentos, contratos celebrados entre entidades públicas participantes e suas empresas locais no quadro do RJSSEL poderiam tornar-se inválidos à luz do novo regime, que apenas previu, no seu art.º 70.º, n.º 1, a adequação dos estatutos das EL à disciplina jurídica nele vertida no prazo de 6 meses. Ante o resumido, não se divisam motivos que obstassem à aplicação da regra formulada naquele art.º 70.º, n.º 1, a CP ainda em execução à data da entrada em vigor do RJAEL⁽¹²⁷⁾ nos termos autorizados pelo art.º 10.º, n.ºs 1 e 2, do CC;
- c) De acordo com o seu art.º 1.º, n.º 1, a Lei n.º 50/2012, de 30.08, tem por objeto o regime jurídico da atividade empresarial local — a exercida por serviços municipalizados ou intermunicipalizados e por empresas locais (art.º 2.º) — e o das participações locais. Por conseguinte, não é coerente justificar a alteração do tratamento contabilístico de uma fração dos apoios financeiros fixados no *CP de 2012* (os escriturados como VPS indicados em 3.2.4.12) com a publicação daquela Lei, à luz da qual tais apoios (previstos em CP) continuam a ser qualificados como SE (art.ºs 32.º, n.º 3, 47.º, n.ºs 1 e 2, e 50.º). Dito de outro modo, não ocorreu qualquer alteração do ordenamento contabilístico aplicável (o SNC) ou, mais precisamente, de políticas contabilísticas⁽¹²⁸⁾, ditadas por uma nova Norma Interpretativa ou nova NCRF⁽¹²⁹⁾. Desde 01.01.2010 que o tratamento contabilístico de VPS e de subsídios obedece, respetivamente, às NCRF n.ºs 20 (*Rédito*) e 22 (*Contabilização dos subsídios do Governo e divulgação de apoios do Governo*), que prescrevem o seu reconhecimento como rendimentos [cf. NCRF n.º 20, §§ 1, 2, als. a) e b), e 36 e NCRF n.º 22, §§ 4, 18, 24 e 32, pub. no Aviso n.º 15665/2009];
- d) O MCM invoca um erro na aplicação de políticas contabilísticas, correspondente ao lançamento indevido da totalidade dos apoios financeiros estabelecidos nos CP de 2010 e 2011 na conta 75 quando deveriam ter-se repartido (também) pelas contas 71 e 72⁽¹³⁰⁾. Todavia, ainda que, em tese, a *Novbaesuris* tivesse incorrido em erro na produção das DF relativas aos períodos de 2010 e 2011 nos termos aludidos, a sua correção deveria constar no Anexo às DF do exercício de 2012, mediante reexpressão (ou reclassificação) das respetivas quantias comparativas, cf. decorre da NCRF n.º 4 (*Políticas contabilísticas, alterações nas estimativas contabilísticas e erros*), §§ 26, 37 e 44⁽¹³¹⁾ (Aviso

⁽¹²⁶⁾ Decorridos quatro anos de vigência do RJAEL, a Lei n.º 42/2016, de 28.12 (que aprovou o OE de 2017), aditou ao art.º 36.º daquele regime um n.º 5 que excluiu da proibição de concessão de SI positivada no n.º 1 do mesmo artigo os “subsídios ao investimento previstos em contratos-programa em execução à data da entrada em vigor do presente regime jurídico, não podendo os mesmos ser objeto de prorrogação”.

⁽¹²⁷⁾ No mesmo sentido, PEDRO COSTA GONÇALVES, em comentário ao art.º 70.º, n.º 1, do RJAEL, observa que “Embora a Lei se refira apenas aos estatutos, em muitos casos, também outros atos (v.g., contratos-programa, acordos parassociais) terão de ser alterados. (...) Embora a Lei não o diga, o processo de adequação ou adaptação ao novo regime pode envolver também a necessidade de alterações nos contratos celebrados entre as entidades públicas participantes e as empresas locais ao abrigo do RJSSEL – tratando-se de um aspeto menor, recorde-se, desde logo, a alteração do nome dos contratos que habilitam a gestão de serviços de interesse geral, que antes se designavam contratos de gestão e agora se designam contratos-programa”, cf. autor citado in *Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local*, Almedina, 2012, pág. 310.

⁽¹²⁸⁾ As políticas contabilísticas são “os princípios, bases, convenções, regras e práticas específicos aplicados por uma entidade na preparação e apresentação de demonstrações financeiras”, cf. NCRF n.º 4, § 5 (Aviso n.º 15665/2009).

⁽¹²⁹⁾ Vide NCRF n.º 4, §§ 7, 8 e 12, al. a) [Aviso n.º 15665/2009].

⁽¹³⁰⁾ No que respeita às transferências financeiras previstas no CP de 2012, estas foram escrituradas nas DF da *Novbaesuris* daquele período (2012) já em conformidade — segundo o entendimento da autarquia — com as políticas contabilísticas vigentes.

⁽¹³¹⁾ A divulgação (de erros de períodos anteriores) mencionada na NCRF n.º 4, § 44, é efetuada no Anexo (das DF), cf. n.ºs 5.1, 5.2 e 5.4 do modelo de Anexo constante no anexo 6 da Port. n.º 986/2009.

n.º 15665/2009). Porém, o Anexo⁽¹³²⁾ integrado nas DF juntas ao RAC de 2012⁽¹³³⁾ da EL não alude a correções efetuadas no domínio da aplicação de políticas contabilísticas — as quais, a existirem, deveriam ser mencionadas no n.º 5 daquele Anexo em concordância com o modelo de Anexo constante no anexo 6 da Port. n.º 986/2009 (cujo n.º 5 se intitula “*Políticas contabilísticas, alterações nas estimativas contabilísticas e erros*”).

Acresce que a Certificação Legal das Contas do exercício de 2012, datada de 25.03.2013, produzida segundo “*as Diretrizes de Revisão/Auditoria da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas*” (cf. n.º 4 daquele documento), também não contém nenhuma “ênfase” sobre a matéria⁽¹³⁴⁾.

3.2.4.21. Como se deixou exposto, o MCM não podia justificar a realização de transferências financeiras para a EL ao abrigo do *CP de 2012* e *CP Dias Medievais de Castro Marim 2012* a outro título (ex., pagamento de serviços prestados) que não o deles declarado (compensação financeira) e em correspondência com o instrumento contratual utilizado (contrato de gestão/CP) — o que, no RJAEL, publicado na pendência daqueles contratos, foi enfatizado no seu art.º 36.º ao determinar que as adjudicações de bens e serviços não podem integrar CP (art.º 36.º, n.º 3), o pagamento daqueles não configura SE (art.º 36.º, n.º 4) nem podem tais aquisições “*originar a transferência de quaisquer quantias, pelas entidades públicas participantes, para além das devidas pela prestação contratual das empresas locais a preços de mercado*” (art.º 36.º, n.º 2)⁽¹³⁵⁾.

3.2.4.22. No entanto, a *Novbaesuris* podia escriturar os rendimentos propiciados pelos CP antes indicados como VPS se os correspondentes custos apresentassem acentuada correspondência com os preços de transações de mercado de bens e serviços semelhantes, em conformidade com a “*realidade*”

⁽¹³²⁾ Anexo datado de 20.03.2013, remetido (em suporte digital com o nome “Alínea d5.pdf”) a coberto do Of. da CMCM n.º 9315/2016, de 16.08.

⁽¹³³⁾ Menção ao RAC da *Novbaesuris* datado de 20.03.2013, remetido em anexo ao Of. da CMCM n.º 3271, de 10.03.2014 no âmbito do proc. de visto n.º 138/2014.

⁽¹³⁴⁾ De acordo com o § 26 da Diretriz de Revisão/Auditoria 700 publicada pela Ordem dos Revisores Oficiais de Contas, a certificação legal das contas deverá conter uma ênfase se se verificar uma alteração de políticas contabilísticas — justificada e adequadamente divulgada (nas DF) — que, afetando o princípio da comparabilidade, visa assegurar uma imagem verdadeira e apropriada da posição financeira da entidade. Recorde-se que, segundo o § 24 daquela Diretriz, “*As ênfases destinam-se a destacar no relatório de revisão/auditoria matérias que afetam as demonstrações financeiras, mas que não afetam a opinião do revisor/auditor porque o respetivo tratamento e divulgação no Anexo merecem a sua concordância*”.

⁽¹³⁵⁾ Saliente-se que não é só o art.º 36.º, n.º 2 do RJAEL que exige que as transações observem *preços de mercado*. No plano contabilístico, a mensuração de rendimentos provenientes da venda de bens e PS deverá processar-se “*pelo justo valor da retribuição recebida ou a receber*” (NCRF n.º 20, § 9), em que o justo valor “*é a quantia pela qual um ativo pode ser trocado ou um passivo liquidado, entre partes conhecedoras e dispostas a isso, numa transação em que não exista relacionamento entre elas*” (NCRF n.º 20, § 7). Considerando que a NCRF n.º 20 não elucida os dados a considerar na avaliação do justo valor e que os casos omissos no SNC são supletivamente regulados (entre outras) pelas normas internacionais de relato financeiro (IFRS) emitidas pelo *International Accounting Standards Board* (IASB) [cf. p. 1. 4 do anexo ao DL n.º 158/2009, de 13.07], há que atender à IFRS n.º 13 (que versa sobre a *Mensuração pelo Justo Valor*), emitida em 12.05.2011, com as alterações inseridas pelo Regulamento (UE) n.º 1255/2012, da Comissão, de 11.12.2012. A IFRS n.º 13 indica, de forma hierarquizada, os dados (informação) a utilizar na determinação do justo valor (de ativos e passivos), repartidos por três níveis (cf. §§ 72 a 90 da IFRS n.º 13): “*O nível 1 são preços cotados (não ajustados) em mercados para itens idênticos. O valor do ativo corresponde ao preço de cotação. Este nível é muito limitado na medida em que se restringe aos itens cotados em mercado aberto; - O nível 2 diz respeito aos ativos que não se transacionam em mercado aberto, mas cuja informação disponibilizada pelo mercado (geral, pública e objetiva) contribui diretamente para o valor do ativo, como é o caso, por exemplo, da taxa de juro ou do prazo médio de venda das habitações; - O nível 3, de natureza supletiva e baseado em estimativas, só é utilizado quando o mercado não oferece informações fidedignas, sendo a avaliação do item feita de acordo com os dados disponíveis na situação em concreto*”, cf. sintetizado por JOSÉ DE CAMPOS AMORIM no artigo *O justo valor e as suas implicações fiscais*, pub. na obra IV Congresso de Direito Fiscal, Ed. Vida Económica, 2014, págs. 163 e 164. Atenta a natureza dos bens e serviços em causa, a EL deveria recorrer à melhor informação disponível sobre preços correntes de oferta mais recentes no mercado para aqueles itens ou similares, “*tendo em conta todas as informações disponíveis sobre os participantes no mercado que estejam razoavelmente disponíveis*”, cf. § 89 da IFRS n.º 13.

económica” das transações mercantis postulada pelo princípio da (prevalência da) substância sobre a forma, atrás transcrito. Por conseguinte, convidou-se o MCM a demonstrar tal correspondência, constando no anexo IV a exposição dos resultados dessa diligência secundada pela respetiva análise.

3.2.4.23. Como explanado no anexo IV, dos valores dos bens e serviços prestados pela EL em execução do *CP de 2012* e escriturados nas suas contas como VPS (pela quantia de € 339.787,02, cf. p. 3.2.4.12), apenas os concernentes à *limpeza de edifícios e espaços públicos*, na importância de € 50.885,53 (sem IVA) eram comparáveis com os preços à data solicitados no mercado para o fornecimento de serviços idênticos. No tocante aos compreendidos no *CP Dias Medievais de Castro Marim 2012*, integralmente registados como PS (pela importância de € 144.463,90, cf. p. 3.2.4.14), a autarquia não logrou comprovar a referenciada correspondência.

3.2.4.24. Com ressalva dos citados serviços de *limpeza*, a não evidência de que os bens e serviços fornecidos pela *Novbaesuris* em execução dos CP antes indicados observaram preços de mercado determina a desconsideração do registo, nas DF da EL do exercício de 2012, dos respetivos rendimentos como PS (no valor global de € 433.365,39⁽¹³⁶⁾), os quais deveriam ter sido reconhecidos e escriturados como SE nos resultados daquele período por forma a retratar com fiabilidade a sua natureza económica.

3.2.4.25. Do descrito conclui-se pela deficiente escrituração dos financiamentos previstos no *CP de 2012* (com a exceção assinalada) e no *CP Dias Medievais de Castro Marim 2012* nas contas da EL de 2012, cuja exatidão/correção deveria ter sido assegurada, em especial, pelo fiscal único⁽¹³⁷⁾ da *Novbaesuris*, ao qual competia “*Verificar a regularidade dos livros, registos contabilísticos e documentos que lhes servem de suporte*” [art.º 23.º, al. b), dos Est.], “*Emitir parecer (...) sobre o Relatório do Conselho de Administração e contas do exercício*” [art.º 23.º, al. g), dos Est.] e “*Emitir a certificação legal das contas*” [art.º 23.º, al. l), dos Est.], sem prejuízo da responsabilidade do CA da empresa e do seu Presidente, estatutariamente incumbido de “*Elaborar o relatório e as contas de exercício e submetê-las à aprovação do Conselho de Administração (...)*” [art.º 17.º, n.º 1, al. g), dos Est.].

3.3. OBSERVAÇÕES A AQUISIÇÕES DE SERVIÇOS REALIZADAS

3.3.1. AUSÊNCIA DE COMPETÊNCIA PARA ADJUDICAR E AUTORIZAR A REALIZAÇÃO DE DESPESAS

3.3.1.1. Como assinalado no quadro do p. 2.2.3, em 2013 o MCM contratualizou com a *Novbaesuris* (entre outras) as aquisições de serviços relativas ao *Sistema Educativo Municipal* (CPS de 14.05.2013) e à organização do evento *Dias Medievais de Castro Marim 2013* (CPS de 24.07.2013) pelos valores de € 315.824,52 (isento de IVA⁽¹³⁸⁾) e € 288.923,98 (€ 355.376,50 com IVA), respetivamente.

⁽¹³⁶⁾ Como evidenciado no mapa incluído no anexo X.

⁽¹³⁷⁾ Em 2012, a função de Fiscal Único foi exercida pela sociedade de revisores oficiais de contas M..., que certificou as contas da *Novbaesuris* respeitantes àquele período (2012), cf. teor do documento de *Certificação Legal das Contas* emitido em 25.03.2013 pela aludida sociedade.

⁽¹³⁸⁾ Cf. informado pela CMCM no p. 21.2 do seu Of. n.º 9315/2016, de 16.08.

3.3.1.2. Os atos de adjudicação daqueles serviços e de autorização da realização das despesas indicadas foram proferidos pelo *ex* Presidente da CMCM, F..., como se extrai do teor dos seus despachos de 10.05.2013 e 23.07.2013 exarados, respetivamente, sobre a Inf. n.º 1955, de 08.05.2013 da UOGAF⁽¹³⁹⁾ e Inf. n.º 2955, de 11.07.2013 do Gabinete de Apoio ao Presidente⁽¹⁴⁰⁾.

3.3.1.3. De acordo com o regime jurídico em vigor à data dos referidos atos, o presidente da câmara municipal tinha competência para “*a adjudicação de empreitadas e aquisição de bens e serviços, cuja autorização de despesa lhe caiba, nos termos da lei*” [art.º 68.º, n.º 1, al. f) da LAL] e “*Autorizar a realização de despesas orçamentadas até ao limite estipulado por lei ou por delegação da câmara municipal*” [art.º 68.º, n.º 1, al. g), da LAL]. E, por lei, os presidentes de câmara têm competência própria para autorizar a realização de despesas com aquisição de bens e serviços até ao montante de € 149.639,37 (30.000 contos), cf. 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].

3.3.1.4. Apesar de instada⁽¹⁴¹⁾ para o efeito no início da auditoria, a autarquia não instruiu os processos de contratação dos mencionados serviços com documentação que ilustrasse eventuais atos de delegação de competência da CMCM no seu presidente.

3.3.1.5. Constatada a incompetência do presidente da CMCM para adjudicar e autorizar despesas nos montantes de € 315.824,52 e € 288.923,98 (sem IVA), subjacentes às referidas aquisições de serviços, convidou-se⁽¹⁴²⁾ o MCM a esclarecer a legalidade daqueles e de outros atos administrativos, devidamente identificados. Na resposta prestada⁽¹⁴³⁾, a autarquia argumentou que a prática do aludido conjunto de atos se amparou no ato de delegação de poderes da câmara municipal no seu presidente, deliberado por aquele órgão executivo em 24.10.2013. Porém, o ato de delegação invocado não abrange os citados atos de adjudicação e autorização de despesas de 10.05.2013 e 23.07.2013, desde logo por o seu destinatário (delegado) não corresponder ao autor daqueles (F...), mas antes ao seu sucessor no cargo (A...)⁽¹⁴⁴⁾.

3.3.1.6. Do descrito resulta que os atos adjudicatórios dos serviços atinentes ao *Sistema Educativo Municipal* e à organização do evento *Dias Medievais de Castro Marim 2013*, e autorizadores das respetivas despesas, nos montantes de € 315.824,52 e € 288.923,98, proferidos em 10.05.2013 e 23.07.2013 pelo presidente da câmara municipal à data em funções, violaram o disposto nos art.ºs 68.º, n.º 1, als. f) e g), da LAL e 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], bem como os princípios da prossecução do interesse público e da legalidade positivados nos art.ºs 266.º da CRP, 3.º, n.º 1, e 4.º do CPA de 1991.

⁽¹³⁹⁾ Inf. (n.º 1955) junta aos ofícios da CMCM n.ºs 9315/2016, de 16.08 e 6245/2017, de 02.06.

⁽¹⁴⁰⁾ Inf. (n.º 2955) remetida em anexo ao Of. da CMCM n.º 9315/2016, de 16.08.

⁽¹⁴¹⁾ Cf. teor da al. aa) do Of. da DGTC n.º 20772/2016, de 25.07 por referência às als. n) e m.4) do mesmo ofício.

⁽¹⁴²⁾ Cf. teor do p. 7 do Of. da DGTC n.º 13965/2017, de 04.05.

⁽¹⁴³⁾ No p. 7 do Of. da CMCM n.º 6245/2017, de 02.06.

⁽¹⁴⁴⁾ Cf. teor da proposta n.º 150/2013/CM, de 21.10.2013, subscrita pelo presidente da edilidade, A..., na qual propõe que a CMCM delegue no presidente da câmara diversas competências, o que obteve a concordância do órgão executivo do MCM em reunião de 24.10.2013, como evidenciado na ata (n.º 23) narrativa daquela reunião, junta ao Of. da CMCM n.º 6245/2017, de 02.06.

3.3.2. INOBSERVÂNCIA DA REDUÇÃO REMUNERATÓRIA PREVISTA NA LEI DO ORÇAMENTO DO ESTADO DE 2014 NO QUADRO DO CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS RELATIVO AO SISTEMA EDUCATIVO MUNICIPAL (2014)

3.3.2.1. Na sequência do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro da União Europeia e do Fundo Monetário Internacional a Portugal em 2011, as sucessivas leis de orçamento do Estado, até ao ano de 2018, passaram a integrar normas restritivas de realização de despesa pública com contratos de aquisição de serviços⁽¹⁴⁵⁾.

3.3.2.2. A LOE de 2014 (Lei n.º 83-C/2013, de 31.12) determinou, no seu art.º 33.º, n.º 1, que “*Durante o ano de 2014 são reduzidas as remunerações totais ilíquidas mensais das pessoas (...) em “12 % sobre o valor total das remunerações superiores a € 2000” [art.º 33.º, n.º 1, al. b)].*

3.3.2.3. O art.º 73.º, n.º 1, da mesma Lei estabeleceu que “*O disposto no artigo 33.º é aplicável aos valores pagos por contratos de aquisição de serviços que, em 2014, venham a renovar-se ou a celebrar-se com idêntico objeto e ou contraparte de contrato vigente em 2013, celebrados por*”, entre outros, “*Órgãos, serviços e entidades previstos nos n.ºs 1 a 4 do artigo 3.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro (...)*” [art.º 73.º, n.º 1, al. a)], abrangendo assim a administração local autárquica [cf. art.º 3.º, n.º 2, da Lei n.º 12-A/2008, de 27.02⁽¹⁴⁶⁾].

3.3.2.4. Saliente-se que o regime fixado no art.º 33.º da LOE de 2014 “*tem natureza imperativa, prevalecendo sobre quaisquer outras normas, especiais ou excecionais, em contrário*” (art.º 33.º, n.º 15) e que os CPS celebrados ou renovados em violação do aludido art.º 73.º são nulos, cf. n.º 18 deste preceito legal.

3.3.2.5. Em 14.05.2013 o MCM e a *Novbaesuris* celebraram um CPS no domínio do *Sistema Educativo Municipal* (doravante, CPS de 2013) nos termos do qual a EL se obrigou a prestar serviços de fornecimento de refeições no pré-escolar e 1.º ciclo de Castro Marim e Altura e no 1.º ciclo de Odeleite, a componente de apoio à família no ensino pré-escolar, serviços de auxiliar educativa, atividades de enriquecimento curricular (AEC), serviços atinentes ao Programa Férias Ativas (Páscoa e Verão) e serviços de coordenação das atividades, a realizar de acordo com o teor da sua proposta⁽¹⁴⁷⁾ integrada no contrato (cl. 3.ª, n.ºs 1 e 2). Pela prestação dos serviços indicados no CPS, em vigor de 01.01.2013 a 31.12.2013 (cl. 9.ª, n.º 1), o MCM vinculou-se a remunerar a EL até à quantia de € 315.824,52, isento de IVA⁽¹⁴⁸⁾ (cl. 4.ª, n.º 1).

⁽¹⁴⁵⁾ Cf. art.ºs 22.º, n.º 1, da LOE de 2011 (Lei n.º 55-A/2010, de 31.12), 26.º, n.º 1, da LOE de 2012 (Lei n.º 64-B/2011, de 30.12), 75.º, n.º 1, da LOE de 2013 (Lei n.º 66-B/2012, de 31.12), 73.º, n.º 1, da LOE de 2014 (Lei n.º 83-C/2013, de 31.12), 75.º, n.º 1, da LOE de 2015 (Lei n.º 82-B/2014, de 31.12), 35.º, n.º 1, da LOE de 2016 (Lei n.º 7-A/2016, de 30.03), 49.º, n.º 2, da LOE de 2017 (Lei n.º 42/2016, de 28.12) e 61.º, n.º 1, da LOE de 2018 (Lei n.º 114/2017, de 29.12).

⁽¹⁴⁶⁾ A Lei n.º 12-A/2008, de 27.02 regula os regimes de vinculação, carreiras e remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas, tendo sido revogada pela Lei n.º 35/2014, de 20.06, que aprovou a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas [com efeitos a partir de 01.08.2014, cf. seus art.ºs 42.º, n.º 1, al. b), e 44.º, n.º 1], a qual, no seu art.º 44.º, n.º 2, esclareceu que “*O disposto na presente lei não prejudica a vigência das normas da Lei do Orçamento do Estado em vigor*”.

⁽¹⁴⁷⁾ Proposta anexa à carta (com a ref.ª 372) de 30.04.2013 da *Novbaesuris* (junta ao Of. da CMCM n.º 9315/2016, de 16.08), que detalha os valores parcelares dos diversos serviços, seguidamente resumidos: [i] coordenação: € 29.622,41; [ii] fornecimento de refeições: € 126.376,15; [iii] componente de apoio à família (prolongamento): € 51.390,00; [iv] auxiliar educativa: € 9.435,97; [v] AEC: € 59.000,00; [vi] férias ativas da Páscoa: € 7.000,00 e [vii] férias ativas de Verão: € 33.000,00.

⁽¹⁴⁸⁾ Cf. elucidado no p. 21.2 do Of. da CMCM n.º 9315/2016, de 16.08.

3.3.2.6. Em 12.02.2014, as mesmas partes celebraram novo contrato (adiante CPS de 2014) no mesmo domínio, abrangendo serviços de fornecimento de refeições no pré-escolar e 1.º ciclo de Castro Marim e Altura e no 1.º ciclo de Odeleite, a componente de apoio à família no ensino pré-escolar, serviços de auxiliar educativa, serviços de cobrança (pelo fornecimento de refeições) e serviços de coordenação das atividades (cl. 3.ª, n.º 1). Pela sua execução, a realizar desde a data da assinatura do contrato até 31.12.2014 (cl. 9.ª, n.º 1), o MCM obrigou-se a remunerar a *Novbaesuris* até ao valor de € 229.554,30, sem IVA (€ 237.696,30 com IVA, cf. cl. 4.ª, n.º 1).

3.3.2.7. Em razão de decorrer no contexto de uma contratação *in house* (art.º 5.º, n.º 2 do CCP), o CPS de 2014 foi precedido de um procedimento desformalizado no âmbito do qual foram produzidos (entre outros) os atos que de seguida se enunciam.

3.3.2.8. Em 03.02.2014, a UOGAF do MCM produziu a Inf. n.º 495, de 03.02.2014⁽¹⁴⁹⁾, na qual sugeriu que fosse autorizada a aquisição de serviços de educação à EL mediante contratação *in house* (art.º 5.º, n.º 2, do CCP) e que a proposta de parecer prévio vinculativo sobre a aquisição em causa, nela formulado, fosse submetida à apreciação da CMCM em observância do art.º 73.º, n.º 4, da Lei n.º 83.º-C/2013, de 31.12 (LOE 2014) nos termos do n.º 11 da mesma norma. Nesta Inf. refere-se ainda que:

- a) O objeto do contrato consiste na “*contratação de serviços de educação, de acordo com o definido no Anexo I*” que, sob o título “*F. Preço Base*”, fixa como “*preço contratual, o seguinte valor: 229.569,40 €*”;
- b) A redução remuneratória estabelecida no art.º 33.º, n.º 1, da LOE 2014 não é aplicável à contratação proposta dado que “*durante o ano de 2013, o contrato celebrado para a aquisição de serviços de educação é distinto do presente procedimento, uma vez que englobava outras variantes*”.

3.3.2.9. A Inf. n.º 495, de 03.02.2014, elaborada pela técnica superior H..., foi objeto de apreciação superior pelo Chefe de Divisão da UOGAF, G... que, em 03.02.2014, exarou sobre aquela o seguinte despacho: “*Visto. Concordo. À consideração superior*”.

3.3.2.10. Em 03.02.2014, o Presidente da edilidade decidiu⁽¹⁵⁰⁾ remeter para “*Para reunião de câmara*” o proposto na citada Inf. da UOGAF n.º 495 (de 03.02.2014) e, em reunião de 05.02.2014, a CMCM deliberou, por maioria⁽¹⁵¹⁾, emitir parecer favorável à celebração de CPS de educação com a *Novbaesuris* nos termos do art.º 5.º, n.º 2, do CCP, solicitado na Prop. n.º 31/2014/CM (de 31.01.2014⁽¹⁵²⁾), subscrita pelo seu Presidente. No n.º 6 desta proposta — cujo texto corresponde ao do modelo de parecer prévio formulado na aludida Inf. n.º 495 da UOGAF — sustenta-se a desaplicação do art.º 73.º, n.º 1, da LOE 2014 pelos motivos expressos na al. b) do p. 3.3.2.8.

⁽¹⁴⁹⁾ Inf. (n.º 495, de 03.02.2014) remetida em anexo ao Of. da CMCM n.º 9315/2016, de 16.08.

⁽¹⁵⁰⁾ Cf. teor do despacho (de 03.02.2014) exarado pelo Presidente da CMCM sobre a Inf. n.º 495, de 03.02.2014.

⁽¹⁵¹⁾ Cf. teor da ata (n.º 3) da reunião da CMCM de 05.02.2014, remetida em anexo ao seu Of. n.º 6245/2017, de 02.06, a qual regista ainda a abstenção de dois dos seus membros na votação realizada.

⁽¹⁵²⁾ Registe-se que a data (31.01.2014) aposta na Prop. n.º 31/2014/CM enfermará de lapso, uma vez que o seu conteúdo acolheu o texto do modelo de parecer prévio constante na Inf. da UOGAF n.º 495, elaborada em data posterior (03.02.2014).

3.3.2.11. Em 10.02.2014, o Presidente da CMCM adjudicou⁽¹⁵³⁾ à *Novbaesuris* os serviços de educação e autorizou a realização da respetiva despesa, no valor de € 229.554,30, sem IVA e, em 12.02.2014 foi outorgado o correspondente contrato (CPS de 2014) com o teor atrás resumido.

3.3.2.12. Constatada a previsão, no CPS de 2014, de serviços de fornecimento de refeições, componente de apoio à família, auxiliar educativa e serviços de coordenação de atividades idênticos aos clausulados no CPS de 2013, solicitou-se⁽¹⁵⁴⁾ ao MCM que esclarecesse a legalidade da não sujeição dos primeiros à redução remuneratória imposta no art.º 73.º, n.º 1, da LOE 2014.

3.3.2.13. Em resposta, o MCM declarou que *“o objeto do CPS de 2013 é mais amplo, na medida em que, para além dos serviços de coordenação, fornecimento de refeições, componente de apoio à família e serviço de auxiliar educativa, contempla as atividades de enriquecimento curricular e o programa de férias ativas. Além disso e mesmo nos serviços coincidentes, verifica-se que as características da sua prestação se mostram diversas, não coincidindo em quantidade e qualidade. Face a estas diferenças, considerou-se não existir identidade de objeto para efeitos de aplicação da redução remuneratória”*⁽¹⁵⁵⁾.

3.3.2.14. Primeiramente, cumpre sinalizar que todos os serviços previstos nos CPS de 2013 e 2014 se identificam com áreas aludidas no sistema educativo objeto da Lei n.º 46/86, de 14.10.⁽¹⁵⁶⁾, que aprovou a Lei de Bases do Sistema Educativo. Um breve parêntesis para referir que, no contraditório realizado, alguns responsáveis indiciados⁽¹⁵⁷⁾ sustentaram que as atividades de ocupação de tempos livres objeto do Programa Férias Ativas (da Páscoa e Verão), previstas no CPS de 2013, não se integram no sistema educativo regulado naquela Lei por (em síntese) decorrerem no período de férias escolares, não terem qualquer conexão com matérias curriculares e dependerem da iniciativa do MCM. Apesar de juridicamente correto, e sem prejuízo de tais atividades apresentarem *“uma finalidade primordialmente lúdica (e não tanto educativa)”*⁽¹⁵⁸⁾, o alegado não afasta a natureza didática a elas subjacente — como se extrai da inclusão de tais atividades num contrato cujo título anuncia que é celebrado *“no domínio do Sistema Educativo Municipal”* (CPS de 2013), bem como do teor da Inf. da UOEASIC n.º 664⁽¹⁵⁹⁾, de 11.02.2013.

⁽¹⁵³⁾ Cf. se extrai do teor do despacho de 10.02.2014 proferido pelo Presidente da CMCM sobre a Inf. n.º 574, de 07.02.2014 da UOGAF (remetida em anexo ao Of. da CMCM n.º 9315/2016, de 16.08). Tal ato foi praticado ao abrigo de competência delegada pela CMCM, cf. ato de delegação deliberado por este órgão colegial em reunião de 24.10.2013 (ao aprovar a Prop. n.º 150/2013/CM, de 21.10.2013), como elucidado no p. 7 do Of. da CMCM n.º 6245/2017, de 02.06 e cópia da ata (n.º 23) descritiva daquela reunião, junta ao ofício antes indicado.

⁽¹⁵⁴⁾ Cf. teor do p. 8 do Of. da DGTC n.º 13965/2017, de 04.05.

⁽¹⁵⁵⁾ Cf. declarado no p. 8 do Of. da CMCM n.º 6245/2017, de 02.06.

⁽¹⁵⁶⁾ Lei (n.º 46/86) entretanto alterada pelas Leis n.ºs 115/97, de 19.09, 49/2005, de 30.08, e 85/2009, de 27.08. Esclarece aquela Lei que tal sistema abrange a educação pré-escolar, escolar e extra-escolar (art.º 4.º, n.º 1), em que a educação escolar *“compreende os ensinamentos básico, secundário e superior, integra modalidades especiais e inclui atividades de ocupação de tempos livres”* (art.º 4.º, n.º 3) e que, no âmbito da educação pré-escolar e escolar são desenvolvidos serviços de ação social escolar, traduzidos em diversas ações como *“a participação em refeições, serviços de cantina, transportes, alojamento, manuais e material escolar, e pela concessão de bolsas de estudo”* (art.º 30.º, n.º 2). O DL n.º 144/2008, de 28.07, transferiu para os municípios as atribuições e competências em matéria de educação nas áreas, nomeadamente, de *“Componente de apoio à família, designadamente o fornecimento de refeições e apoio ao prolongamento de horário na educação pré-escolar”* [art.º 2.º, n.º 1, al. b)], *“Atividades de enriquecimento curricular no 1.º ciclo do ensino básico”* [art.º 2.º, n.º 1, al. c)] e *“Ação social escolar nos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico”* [art.º 2.º, n.º 1, al. e)], compreendendo esta última *“medidas de apoio sócio-educativo, gestão de refeitórios, fornecimento de refeições escolares e seguros escolares”* (art.º 7.º, n.º 1).

⁽¹⁵⁷⁾ Menção aos responsáveis A... (n.ºs 64 a 70 da resposta), B... (n.ºs 34 a 46 da resposta), G... e H... (n.ºs 39 a 47 da resposta).

⁽¹⁵⁸⁾ Cf. assinalado pelos responsáveis G... e H... na resposta (n.º 46) conjunta apresentada.

⁽¹⁵⁹⁾ Esta Inf. (n.º 664) principia por referir que *“No seguimento do despacho de V. Ex.ª exarado na informação em assunto e tendo por base as competências municipais em matéria de Educação, tenho a apresentar o elenco das prestações de serviços*

3.3.2.15. Segundo e como alegado pela edilidade, o objeto do CPS de 2013 é mais amplo que o do CPS de 2014 dado incluir AEC (que deixaram de figurar nos CPS posteriores) e serviços relativos ao Programa Férias Ativas (Páscoa e Verão) que, a partir de 2014, passaram a ser objeto de contratações autónomas, como evidenciado no quadro do p. 2.2.3. Em sentido inverso, verifica-se que o CPS de 2014 contempla, *ex novo*, serviços de cobrança pelo fornecimento de refeições.

3.3.2.16. No entanto e em discordância com o entendimento expresso pelo MCM, as diferenças apontadas não afastam a identidade de objeto exigida no art.º 73.º, n.º 1, da LOE 2014. Por um lado, e como antes referenciado, verifica-se que o conteúdo essencial dos CPS de 2013 e 2014 respeita ao mesmo domínio (educação). Por outro, o objeto de um CPS é, por definição, a concreta atividade prestada/desenvolvida (obrigação de meios) ou o efeito útil/resultado por ela propiciado (obrigação de resultado, cf. art.º 1154.º do CC). Considerando os (dois) vetores referidos, a redução remuneratória dos “valores pagos” incidirá sobre as atividades ou serviços a adquirir em 2014 no quadro de um contrato que sejam similares às compreendidas em “contrato vigente em 2013”⁽¹⁶⁰⁾. Refira-se, aliás, que este entendimento foi adotado pela autarquia no âmbito do CPS relativo ao *Sistema Educativo Municipal*/destinado a vigorar em 2015 (outorgado em 30.12.2014), em que procedeu (e bem) à redução remuneratória prescrita no art.º 73.º, n.º 1, da LOE 2014 [conjugado com o art.º 2.º, n.º 1, al. c), da Lei n.º 75/2014, de 12.09] atenta a identidade daquele com o CPS de 2014, não obstante o objeto de um e outro não serem inteiramente coincidentes⁽¹⁶¹⁾.

3.3.2.17. Por último, o MCM reconhece a existência de “serviços coincidentes” entre os CPS de 2013 e 2014, mas exclui a sua identidade alegando diferenças na sua prestação sem, contudo, as especificar⁽¹⁶²⁾.

No contraditório realizado, os responsáveis indiciados⁽¹⁶³⁾ autonomizaram as diferenças quantitativas verificadas no âmbito dos serviços comuns aos CPS de 2013 e 2014, mas tal não prejudica a referida identidade pelas razões explicitadas na Parte V do relatório.

*previstas no âmbito da Unidade Orgânica de Educação e Ação Social, nomeadamente, no serviço de Educação, para o corrente ano.”]. Retenha-se ainda que o serviço que a produziu (a UOEASIC) tinha por atribuições e competências “Planejar, programar e coordenar as atividades no âmbito da educação, da saúde e do apoio social às populações, submetendo à aprovação da Câmara Municipal propostas devidamente fundamentadas”, “Executar as ações tendentes à implementação da política de educação, saúde e ação social definida pelo executivo” e “Estabelecer, com os restantes serviços, as relações funcionais necessárias ao desenvolvimento da sua atividade”, cf. art.º 10.º, als. a), b) e c) da *Organização e Estrutura Interna dos Serviços Municipais* constante do anexo I do Despacho n.º 6953/2011 (pub. no DR, 2.ª S., n.º 86, de 04.05.2011), à data aplicável.*

⁽¹⁶⁰⁾ Desde logo porque só as atividades ou serviços similares compreendidas “em contrato vigente em 2013” poderão fornecer valor de referência para efeitos de determinação da taxa aplicável nos termos das als. a) e b) do n.º 1 do art.º 33.º da LOE 2014.

⁽¹⁶¹⁾ No caso citado no texto, o objeto CPS relativo ao Sistema Educativo Municipal 2015 (de 30.12.2014) era mais amplo dado abranger o “serviço de acompanhamento e transporte”, omissis no CPS de 2014, como retratado na Inf. n.º 5210, de 05.12.2014 da UOGAF do MCM (remetida em anexo ao Of. da CMCM n.º 9315/2016, de 16.08).

⁽¹⁶²⁾ Note-se que se considerou que a redução remuneratória fixada no art.º 73.º, n.º 1, da LOE 2014 não era aplicável aos serviços atinentes à realização das Férias Ativas da Páscoa 2014, adjudicados em 01.04.2014 à *Novbaesuris* pelo valor de € 9.690,21 com IVA, por o MCM, no âmbito de outro tema (p. 11. do Of. da CMCM n.º 6245/2017, de 02.06), ter evidenciado a dissimelhança do conteúdo daqueles face a serviços com igual fim (férias ativas da Páscoa), incluídos no CPS de 2013. No tocante aos serviços englobados no CPS relativo às Férias Ativas de Verão 2014 (de 18.06.2014), a matéria da redução remuneratória foi prejudicada pela inconstitucionalidade das normas do art.º 33.º da LOE 2014, declarada no Ac. do Tribunal Constitucional n.º 413/2014, de 30.05, que produziu efeitos a partir da data daquela Decisão [cf. sua al. f)]. A exigência da referida redução só seria retomada em 13.09.2014 com a publicação da Lei n.º 75/2014, de 12.09, que estabeleceu os mecanismos das reduções remuneratórias temporárias e fixou as condições da sua reversão, determinando (i) o seu art.º 4.º que a redução remuneratória prevista no seu art.º 2.º vigorava a partir da data de entrada em vigor da lei (13.09.2014) e no ano seguinte e (ii) o seu art.º 7.º que o regime previsto nos seus art.ºs 2.º e 4.º era aplicável para efeitos do disposto (entre outros) no art.º 73.º da LOE 2014.

⁽¹⁶³⁾ Menção ao declarado nos n.ºs 58 a 63 da resposta oferecida por A... e n.ºs 28 a 38 da resposta apresentada por G... e H....

3.3.2.18. Face ao exposto, conclui-se que a concessão de parecer prévio favorável à celebração do CPS de 2014, deliberada pela CMCM em reunião de 05.02.2014 com fundamento na Prop. n.º 31/2014/CM (de 31.01.2014), bem como a adjudicação dos respetivos serviços de educação e autorização para a realização da consequente despesa, decidida pelo Presidente da edilidade em 10.02.2014, violaram o disposto nos art.ºs 33.º, n.º 1, al. b) e 73.º, n.º 1, da LOE 2014 e ofenderam o princípio da legalidade positivado nos art.ºs 266.º, n.º 2, da CRP, 3.º, n.º 2, al. a), e 4.º, n.º 1, do regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 03.09 (RFAL), e 3.º, n.º 1, do CPA de 1991.

3.3.2.19. A inobservância das normas legais indicadas determina a invalidade dos aludidos atos nos termos previstos nos art.ºs 59.º, n.º 2, al. c), do RJAL e 4.º, n.º 2, do RFAL, o mesmo sucedendo com CPS de 2014 (de 12.02.2014) por força do estatuído no art.º 73.º, n.º 18, da LOE de 2014.

3.3.2.20. Saliente-se, com relevância para o juízo a formular, que a lei do orçamento de Estado para 2019, veio estabelecer no seu art.º 60.º, n.ºs 1 e 2, que os encargos globais pagos com contratos de aquisição de serviços “*não podem ultrapassar os encargos globais pagos em 2018*” e no n.º 6, alínea d), que, não estão sujeitos à regra do n.º 2, “*a celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços entre si por órgãos ou serviços abrangidos pelo âmbito de aplicação do n.º 2.*”

3.3.3. PROSECUÇÃO DE ATIVIDADES EXTERNALIZADAS (NA EMPRESA) PELO MUNICÍPIO

3.3.3.1. A responsabilidade da *Novbaesuris* pela organização global do evento lúdico e cultural *Dias Medievais de Castro Marim* remonta a 2011, como o ilustram a celebração com o MCM de um CP para o efeito, em 10.08.2011, e os contratos com igual fim convencionados entre as mesmas partes nos anos subsequentes (CP de 25.07.2012 e CPS de 24.07.2013 e 06.08.2014, cf. evidenciado no quadro do p. 2.2.3).

3.3.3.2. Em 2015, o plano de atividades e orçamento⁽¹⁶⁴⁾ da *Novbaesuris* previu a realização do projeto designado “*Dias Medievais de Castro Marim 2015*”, através da formalização de um CPS com o MCM no valor de € 295.611,70, sem IVA (pág. 11 do plano), projeto esse assim descrito: “*No seguimento do sucedido em anos anteriores e com o âmbito de manter os padrões de qualidade de edições anteriores, a Novbaesuris EM SA irá, em parceria⁽¹⁶⁵⁾ com o Município de Castro Marim, levar a cabo os procedimentos necessários para a organização dos Dias Medievais de Castro Marim 2015*” (pág. 8 do plano).

⁽¹⁶⁴⁾ Documentos disponibilizados na página da empresa na Internet (<http://novbaesuris.cm-castromarim.pt/site/>).

⁽¹⁶⁵⁾ “Parceria” ditada pelo facto [i] de a prestação de certos serviços inerentes à organização do evento — como a cobrança do preço dos bilhetes de acesso ao Castelo aos visitantes ou do preço devido pelo fornecimento do “banquete medieval” — exigirem a prévia delegação de poderes públicos de autoridade de que o MCM é titular (cf. art.º 27.º, n.º 1, do RJAL) e [ii] de sobre este impender o dever de garantir a segurança e ambiente (limpeza) públicos no decurso do evento, o que obriga à articulação das ações por si tomadas nestes domínios com a entidade responsável pela organização daquele (a *Novbaesuris*).

3.3.3.3. Em 2016, o plano de atividades da EL voltou a contemplar o mesmo projeto, a desenvolver mediante celebração de um CPS com a autarquia no valor de € 289.470,24, sem IVA, descrito⁽¹⁶⁶⁾ de forma idêntica à constante no plano de atividades de 2015, transcrita no ponto anterior.

3.3.3.4. No entanto, em 2015 e 2016 o MCM adquiriu à N... os serviços de *coordenação e produção artística* daquele evento, tendo a *Novbaesuris* assegurado a realização dos restantes (serviços) ao abrigo dos CPS⁽¹⁶⁷⁾ firmados com a autarquia em 10.08.2015 e 18.08.2016 pelos valores de € 283.206,38 e € 267.091,13 (sem IVA), respetivamente.

3.3.3.5. A referida aquisição foi precedida de ajuste direto nos termos do disposto no art.º 20.º, n.º 1, al. a), do CCP e decidida pelo Presidente da CMCM que:

- i) Em 25.06.2015, adjudicou⁽¹⁶⁸⁾ os serviços de coordenação e produção artística do evento “*Dias Medievais de Castro Marim 2015*” à N... e autorizou a realização da respetiva despesa, no valor de € 16.700,00, sem IVA (€ 20.541,00 com IVA à taxa legal de 23%), tendo o respetivo CPS sido outorgado em 15.07.2015;
- ii) Em 07.06.2016, adjudicou⁽¹⁶⁹⁾ serviços idênticos relativos à edição de 2016 do mesmo evento à mesma sociedade e autorizou a realização da correspondente despesa, na importância de € 15.030,00, sem IVA (€ 18.486,90 com IVA à taxa legal de 23%), titulados por CPS datado de 22.07.2016.

3.3.3.6. A necessidade de contratar os referidos serviços de *coordenação e produção artística* por recurso ao mercado alicerçou-se, em ambos os casos (em 2015 e 2016), na “*redução significativa dos recursos humanos afetos à área da cultura, tanto do lado da Câmara Municipal, como da empresa (a Novbaesuris), e dada a dimensão do evento, torna-se imperioso a contratação de serviços de coordenação e produção artística do evento a quem detenha experiência comprovada na área*”, cf. expresso nas informações da UOEASCD do MCM n.º 2226, de 04.06.2015 e n.º 119, de 07.04.2016, nas quais se solicitava autorização para abertura de procedimento do aludido ajuste direto.

3.3.3.7. Adiante-se que a redução de recursos humanos da *Novbaesuris* — aduzida de forma genérica nas informações da UOEASCD indicadas — não é corroborada pelos RAC da EL dos exercícios de 2014, 2015 e 2016⁽¹⁷⁰⁾.

3.3.3.8. Recorde-se que o plano anual de atividades da *Novbaesuris*, aprovado pela sua AG [art.º 16.º, n.º, al. c), dos seus Est.], acolhe as orientações estratégicas fixadas pela entidade pública participante (art.º 37.º, n.ºs 2 e 4, do RJAE), que “*definem os objetivos a prosseguir tendo em vista a promoção do desenvolvimento local e regional ou a forma de prossecução dos serviços de interesse geral, contendo*

⁽¹⁶⁶⁾ Cf. teor das págs. 8 e 10 do plano de atividades e orçamento de 2016 da *Novbaesuris*.

⁽¹⁶⁷⁾ Referência aos CPS identificados no quadro do p. 2.2.3 por *Dias Medievais de Castro Marim 2015* e *Dias Medievais de Castro Marim 2016*.

⁽¹⁶⁸⁾ Cf. teor do despacho do Presidente da CMCM exarado em 25.06.2015 sobre a Inf. da UOGAF n.º 2529, de 23.06.2015 (Inf. junta ao Of. da CMCM n.º 9312/2016, de 16.08).

⁽¹⁶⁹⁾ Cf. teor do despacho do Presidente da CMCM proferido em 07.06.2016 sobre a Inf. da UOGAF n.º 2003, de 03.06.2016 (Inf. remetida em anexo ao Of. da CMCM n.º 6245/2017, de 02.06).

⁽¹⁷⁰⁾ Em 2014, o número de contratados pela *Novbaesuris* era de 34 (RAC de 2014, pág. 13), subindo para 35 em 2015 (RAC de 2015, pág. 14), atingindo os 40 em 2016 (RAC de 2016, pág.15).

metas quantificadas e contemplando a celebração de contratos entre as entidades públicas participantes e as empresas locais” (art.º 37.º, n.º 3, do RJAEL).

3.3.3.9. Resulta dos planos de atividades citados em 3.3.3.2 e 3.3.3.3 que, em 2015 e 2016, o MCM traçou à *Novbaesuris* o objetivo de organizar o evento *Dias Medievais de Castro Marim* prevendo, para o efeito, a celebração de CPS nas quantias ali apontadas e sem estabelecer quaisquer reservas ou exceções às atividades necessárias à sua concretização. Por conseguinte, cabia à EL a responsabilidade pela integral implementação do evento, em consonância com o exercício das atividades de “*Organizar, gerir e explorar eventos*” e de “*Desenvolver ações de animação e promoção culturais do Concelho*” previstas no seu objeto social [art.º 4.º, als. d) e z), dos seus Est.].

3.3.3.10. Nos termos do art.º 6.º, n.ºs 2 e 3, do RJAEL, “*As atividades a cargo das empresas locais ou das entidades participadas não podem ser prosseguidas pelas entidades públicas participantes na pendência da respetiva externalização e na sua exata medida*”, devendo “*ser considerada a atividade concretamente prosseguida pelas empresas locais ou pelas entidades participadas*”.

3.3.3.11. Ao contratar a N... para prestar os aludidos serviços de coordenação e produção artística, o MCM desconsiderou a proibição constante no art.º 6.º, n.º 2, do RJAEL, como sobressai das declarações de voto de vencido produzidas por dois vereadores⁽¹⁷¹⁾ da CMCM na sequência da deliberação tomada sobre a concessão de parecer prévio favorável à contratação dos serviços refletida no CPS formalizado em 15.07.2015 com a N..., ocorrida na reunião de 11.06.2015 daquele órgão colegial, que de seguida se transcrevem:

“Relativamente e objetivamente quanto ao modelo que nos é apresentado para uma ação de coordenação, tipicamente manifestadora das insuficiências apensadas a todo o processo organizativo, que sempre dependeu fortemente de uma única pessoa centralizadora, é nossa opinião, que o município está tentado a continuar com o método anterior desde sempre existente e que dependia, como já afirmamos, daquele que hoje aqui querem, de forma encapotada, continuar a manter no ativo depois de uma saída pouco original (...). Quando é sabido publicamente que a Câmara Municipal elabora anualmente ‘Contratos Programa’ com valores superiores a duzentos mil Euros específicos e como forma de ‘Subsídios à Exploração’ com a Empresa Municipal Novbaesuris, tendentes exclusivamente para a coordenação e prestação de serviços para o Evento Dias Medievais, como conceber e aceitar a existência de uma outra Proposta complementar na mesma área para a coordenação de serviços neste contexto? (...) Matéria de preocupação constitui igualmente o valor tido por base para a feitura do Contrato de Aquisição de Serviços, que remonta cerca de 20.000 Euros, verba que consideramos exorbitante para o fim específico a contratar e mais grave ainda, quando sabemos que uma das putativas empresas a contactar para apresentação de valores é apenas uma miragem, já que não possui vocação específica para o efeito e nem sequer pessoal com aptidão na área desejada.

⁽¹⁷¹⁾ Alusão aos vereadores O... e P..., cf. teor da ata (n.º 12) da reunião da CMCM de 11.06.2015. Nesta (ata), a vereadora B... justifica a contratação visada argumentando que “*Este evento exige muitíssimo do executivo, dos funcionários e colaboradores da autarquia, no final do verão e da época balnear, depois de tantos eventos/atividades, espetáculos, daí a necessidade de se contratar uma empresa para coordenação e produção artística do evento, uma vez que a pessoa que coordenava estes serviços já não faz parte da Novbaesuris*”.

Consideramos que deveriam ser mais claros e objetivos nos propósitos ínsitos e não procurarem mascarar aquilo que é óbvio, já que as áreas e obrigações que assentam no Caderno de Encargos⁽¹⁷²⁾ são especificamente aquelas que sempre foram da responsabilidade e execução da Empresa Municipal, e não vemos nelas aspetos complementares que não possam ser desenvolvidos pela entidade que anteriormente sempre decidiu e realizou os trabalhos necessários’.

3.3.3.12. Cumpre clarificar que [i] a pessoa “centralizadora” referenciada na declaração de voto transcrita é o ex vogal do CA da *Novbaesuris*, Q... (que, em 03.11.2014, renunciara àquele cargo⁽¹⁷³⁾), como se infere do facto de este ser indicado como “coordenador responsável” do evento nas propostas (datadas de 16.06.2015 e 16.05.2016) apresentadas pela N... para a prestação dos serviços *sub judice* em 2015 e 2016, e que [ii] a referenciada empresa a “contactar para apresentação de valores” é a R... que, em ambos os procedimentos pré-contratuais, não formulou qualquer proposta de preço na sequência de convite que o MCM lhe endereçou para o efeito⁽¹⁷⁴⁾.

3.3.3.13. Instada a esclarecer, à luz do disposto no art.º 6.º, n.ºs 2 e 3, do RJAEI, a legalidade da contratação dos serviços de organização e produção artística do evento “*Dias Medievais de Castro Marim 2015*” à N..., a autarquia, na resposta prestada, não clarificou a questão⁽¹⁷⁵⁾. No exercício do contraditório, o PCMCM alegou a distinção entre contrato-programa e contrato de prestação de serviços para concluir que não tinha existido violação deste preceito legal⁽¹⁷⁶⁾, o que não se considere procedente, como se explicita na Parte V deste relatório.

3.3.3.14. Do que antecede, conclui-se que as adjudicações dos serviços (e correspondentes autorizações de despesa) de coordenação e produção artística do evento *Dias Medievais de Castro Marim 2015* e 2016 à N..., decididas em 25.06.2015 e 07.06.2016 pelo Presidente da CMCM, postergaram o disposto no art.º 6.º, n.º 2, do RJAEI, bem como os princípios da prossecução do interesse público, legalidade, da boa administração e imparcialidade — sendo que a preterição deste último acentua a relevância do observado em 3.1.3 —, constantes nos art.ºs 266.º da CRP, 3.º, n.º 1, 4.º, 5.º, n.º 1, e 9.º do CPA de 2015.

3.3.3.15. Nos termos do disposto nos art.ºs 59.º, n.º 2, al. c), do RJAL e 4.º, n.º 2, do RFAL, a violação da proibição estabelecida no art.º 6.º, n.º 2, do RJAEI determina a nulidade das autorizações de realização das despesas⁽¹⁷⁷⁾ — nos montantes de € 16.700,00 e € 15.030,00 (€ 20.541,00 e € 18.486,90, com IVA) — subjacentes às mencionadas adjudicações.

⁽¹⁷²⁾ Menção ao Caderno de Encargos que instruiu o procedimento de ajuste direto (n.º 21/2015) referente aos serviços de coordenação e produção artística do evento *Dias Medievais de Castro Marim 2015*.

⁽¹⁷³⁾ Cf. teor do aviso de 18.03.2015, constante no Portal da Justiça (publicação online de atos societários em relação à entidade com o NIPC 508926645).

⁽¹⁷⁴⁾ Cf. resulta do teor das informações da UOGAF do MCM n.º 2529, de 23.06.2015, e n.º 2003, de 03.06.2016.

⁽¹⁷⁵⁾ Cf. teor dos pontos 31 do Of. da DGTC n.º 20772/2016, de 25.07, e do Of. da CMCM n.º 9315/2016, de 16.08.

⁽¹⁷⁶⁾ Cf. teor dos pontos 181 a 190 da resposta do PCMCM, A...

⁽¹⁷⁷⁾ Em sentido similar, vide Ac. do Plenário da 1.ª Secção do TdC n.º 19/2015, de 17.12 (RO n.º 6/2015).

3.3.4. NÃO SUJEIÇÃO DE CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS A FISCALIZAÇÃO PRÉVIA DO TdC

3.3.4.1. Do universo de contratos que propiciaram rendimentos refletidos nos resultados da *Novbaesuris* dos exercícios de 2015 e 2016 resumidos no quadro do p. 2.2.3 destaca-se, para melhor compreensão da matéria objeto da presente exposição, o conjunto de contratos seguidamente especificados.

3.3.4.2. Assim, e com o fim de satisfazer necessidades da população local na área da educação no ano de 2015, o MCM celebrou com a EL os 3 CPS (um deles não reduzido a escrito) com os objetos, prazos e preços (totais e parcelares) discriminados no quadro que se segue.

Quadro 2 - Contratos de prestação de serviços na área da educação em vigor no ano de 2015

OBJETO E DATA	PREÇO TOTAL (s/IVA)	PRAZO	SERVIÇOS E RESPECTIVOS PREÇOS/CUSTOS PARCELARES ⁽¹⁷⁸⁾ (s/IVA)
CPS relativo ao Sistema Educativo Municipal, de 30.12.2014	296.108,96	de 01.01.2015 a 31.12.2015	Fornecimento de refeições a crianças e componente de apoio à família (prolongamento) - € 254.168,96 Auxiliar educativa - € 25.380,00 Cobrança do preço das refeições consumidas - € 6.480,00 Acompanhamento de transporte - € 10.080,00
CPS (não escrito) relativo ao programa Férias Ativas da Páscoa (2015), adjudicado em 20.03.2015	8.121,61	de 23.03.2015 a 06.04.2015	Fornecimento de refeições a crianças e monitores - € 5.018,00 Contratação de monitores - € 1.874,81 Cobrança do preço das refeições consumidas - preço não quantificado Atividades de ocupação dos tempos livres - € 1.028,80 Seguro - € 200,00
CPS relativo ao programa Férias Ativas de Verão (2015), de 15.06.2015 (e Adenda de 01.07.2015)	70.994,50	de 15.06.2015 a 11.09.2015	Fornecimento de refeições a crianças e monitores - € 32.667,50 Coordenação e contratação de monitores - € 21.100,00 Cobrança do preço das refeições consumidas - preço não quantificado Atividades de ocupação dos tempos livres - € 16.877,00 Seguro de acidentes pessoais dos participantes - € 350,00

Total: 375.225,07

3.3.4.3. No ano de 2016, e tendo em vista o mesmo desiderato, a autarquia celebrou com a empresa os 4 CPS (alguns não reduzidos a escrito) detalhados no quadro infra.

⁽¹⁷⁸⁾ Preços parcelares indicados nas propostas de preço elaboradas pela *Novbaesuris* anexas às suas cartas com as referências n.ºs 327, de 16.12.2014 (serviços objeto do CPS de 30.12.2014), 74, de 19.03.2015 (serviços relativos às *Férias Ativas da Páscoa*) e 122, de 09.06.2015 (serviços atinentes às *Férias Ativas de Verão*).



Quadro 3 - Contratos de prestação de serviços na área da educação em vigor no ano de 2016

OBJETO E DATA	PREÇO TOTAL (€/IVA)	PRAZO	SERVIÇOS E RESPECTIVOS PREÇOS/CUSTOS PARCELARES (€/IVA) ⁽¹⁷⁹⁾
CPS relativo ao Sistema Educativo Municipal, de 04.01.2016	312.338,67	de 04.01.2016 a 31.12.2016	Fornecimento de refeições a crianças e componente de apoio à família (prolongamento) – € 255.616,20
			Auxiliar educativa – € 36.162,47
			Animadora sociocultural – € 4.000,00
			Cobrança do preço das refeições consumidas – € 6.480,00
			Acompanhamento de transporte – € 10.080,00
CPS (não escrito) relativo ao programa Férias Ativas da Páscoa (2016), adjudicado em 18.03.2016	8.939,75	de 21.03.2016 a 01.04.2016	Fornecimento de refeições (incluindo lanches) – € 4.918,00
			Coordenação e contratação de monitores - € 2.186,75
			Cobrança do preço das refeições consumidas - preço não quantificado
			Atividades de ocupação dos tempos livres – € 1.260,00
			Seguro de acidente pessoal: € 575,00
CPS (não escrito) relativo ao fornecimento de refeições no âmbito do programa Férias Ativas de Verão (2016), adjudicado em 29.06.2016 ⁽¹⁸⁰⁾	4.950,00	de 29.06.2016 até 25.07.2016	Fornecimento de refeições a crianças – € 4.950,00
			Cobrança do preço das refeições consumidas - preço não quantificado
CPS relativo ao programa Férias Ativas de Verão (2016), de 25.07.2016	76.748,55	de 25.07.2016 a 16.09.2016 ⁽¹⁸¹⁾ , com interrupção de 24.08.2016 a 28.08.2016	Fornecimento de refeições a crianças e monitores – € 26.964,15
			Coordenação e contratação de monitores – € 35.544,40
			Cobrança do preço das refeições consumidas - preço não quantificado
			Atividades de ocupação dos tempos livres – € 8.630,00
			Seguro de acidentes pessoais dos participantes – € 5.610,00

Total: 402.976,97

⁽¹⁷⁹⁾ Preços parcelares extraídos das propostas de preço formuladas pela *Novbaesuris* anexas às suas cartas com as referências n.ºs 335, de 18.12.2015 (serviços objeto do CPS de 04.01.2016), 72, de 17.03.2016 (serviços atinentes às *Férias Ativas da Páscoa*) e 149, de 05.07.2016 (CPS relativos às *Férias Ativas de Verão*, de 25.07.2016). Os preços, bem como demais informações relativas ao CPS (não escrito) respeitante *ao fornecimento de refeições no âmbito do programa Férias Ativas de Verão* (adjudicado em 29.06.2016) decorrem do teor da requisição interna n.º 268, de 29.06.2016, fatura da EL n.º AQ1/18030, de 08.07.2016 e esclarecimentos prestados pela CMCM no p. 15 do seu Of. n.º 6245/2017, de 02.06.

⁽¹⁸⁰⁾ Menção aos serviços solicitados na requisição interna do MCM n.º 268, de 29.06.2016. A necessidade desta aquisição funda-se, aparentemente, no facto de o 1.º procedimento referente à aquisição dos serviços subjacentes ao programa *Férias Ativas de Verão 2016* (que incluía, entre outros, serviços de fornecimento de refeições), desencadeado em 08.06.2016 (cf. decisão de contratar proferida pela Vice-Presidente da CMCM sobre a Inf. da UOGAF n.º 2051, de 08.06.2016) ter terminado com a decisão de não adjudicação e revogação da decisão de contratar (cf. despacho exarado pelo Presidente da CMCM em 30.06.2016 sobre a Inf. da UOGAF n.º 2406, de 29.06.2016) em virtude da *Novbaesuris* não ter apresentado proposta de preço para a realização daqueles (por entender que o preço base fixado era inferior ao seu custo real). A execução de tais serviços deveria ocorrer entre 13.06.2016 e 16.09.2016 (cf. teor do convite para apresentação de proposta anexo ao Of. da CMCM n.º 6579, de 09.06.2016) o que, devido ao sucedido, ficou prejudicado. Até concluir um 2.º procedimento tendente à adjudicação dos serviços inerentes ao programa *Férias Ativas de Verão 2016*, o MCM garantiu o fornecimento de refeições às crianças já em período estival através da sua aquisição à EL, cf. requisição interna n.º 268, de 29.06.2016.

⁽¹⁸¹⁾ Cf. teor da pág. 5 do Relatório (não datado nem assinado, remetado a coberto do Of. da CMCM n.º 6245/2017, de 02.06) elaborado pela *Novbaesuris* em observância da cl. 5.ª, n.º 2 do CPS relativo ao programa *Férias Ativas de Verão* outorgado em 25.07.2016.

3.3.4.4. Os contratos indicados nos quadros anteriores não foram remetidos ao TdC para efeitos de fiscalização prévia por, cumulativamente, o seu valor unitário se situar abaixo do montante (€ 350.000,00) fixado nas leis do OE de 2015 e 2016 a partir do qual a sujeição (das aquisições de serviços) ao referido controlo prévio é obrigatória e por, no entender do MCM, “*o conteúdo material subjacente aos ditos contratos (i.e. sistema educativo municipal e férias ativas) é distinto entre si e varia de ano para ano em função da natureza móvel e aberta do universo dos destinatários das tarefas públicas municipais cometidas à empresa local nesta sede*”⁽¹⁸²⁾.

3.3.4.5. Paralelamente, a autarquia esclareceu⁽¹⁸³⁾ ainda que a dispersão dos serviços adquiridos por diversos instrumentos contratuais em detrimento da sua inclusão num contrato único (o referente ao *Sistema Educativo Municipal*) — como verificado no passado⁽¹⁸⁴⁾ — se deveu, em síntese, a razões logísticas e funcionais, de transparência financeira e razões ligadas ao conteúdo material das atividades contratadas.

3.3.4.6. As normas a considerar no enquadramento jurídico das situações em apreciação constam dos art.ºs 46.º, n.º 1, al. b), e 48.º da LOPTC e art.ºs 145.º, n.º 1, da Lei n.º 82-B/2014, de 31.12⁽¹⁸⁵⁾ (LOE 2015) e 103.º, n.º 1, da Lei n.º 7-A/2016, de 30.03 (LOE 2016), adiante reproduzidos. Antes, porém, refira-se que a ordem jurídica não proíbe que prestações abstratamente suscetíveis de integrar o objeto de um único contrato sejam repartidas por diversos instrumentos contratuais por razões de conveniência administrativa, de ordem técnica, funcional ou outras pelo que, neste plano, a opção do MCM não suscita quaisquer reparos.

3.3.4.7. 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*”.

3.3.4.8. 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*”.

3.3.4.9. Em 2015, o art.º 145.º, n.º 1, da LOE 2015 estabeleceu que “*De acordo com o disposto no artigo 48.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (...), para o ano de 2015 ficam isentos de*

⁽¹⁸²⁾ Cf. expresso no p. 18 do Of. da CMCM n.º 6245/2017, de 02.06, em resposta ao solicitado no p. 18 do Of. da DGTC n.º 13965/2017, de 04.05.

⁽¹⁸³⁾ Cf. teor do p. 11 do Of. da CMCM n.º 6245/2017, de 02.06, para o qual rementem os esclarecimentos prestados nos pontos 17 e 18 do mesmo ofício.

⁽¹⁸⁴⁾ Menção ao CPS outorgado em 14.05.2013 no domínio do *Sistema Educativo Municipal*, cf. teor da sua cl. 3.ª. Antes, os serviços em apreciação foram regulados, em conjunto com outros itens, nos CP de 26.01.2010 (proc. de visto n.º 1141/2010), 27.01.2011 (proc. de visto n.º 333/2011), 01.06.2011 (proc. de visto n.º 981/2011) e 11.01.2012 (proc. de visto n.º 112/2012), como decorre do teor das suas cláusulas 4.ª.

⁽¹⁸⁵⁾ Lei (n.º 82-B/2014) que, em 2016, se manteve transitoriamente em vigor até à publicação da Lei n.º 7-A/2016, de 30.03 (LOE 2016) nos termos do art.º 12.º-H, n.º 1 da LEO, mantido em vigor *ex vi* art.º 7.º, n.º 2 da Lei n.º 151/2015, de 11.09.

fiscalização prévia pelo Tribunal de Contas os atos e contratos, considerados isolada ou conjuntamente com outros que aparentem estar relacionados entre si⁽¹⁸⁶⁾, cujo montante não exceda o valor de € 350 000”, norma que, atualizada a referência ao ano (2016), viria a ser replicada no art.º 103.º, n.º 1, da LOE 2016.

3.3.4.10. Na ausência de uma enunciação legal dos elementos identificadores da existência ou de mera aparência da existência de uma relação entre vários contratos, aludida no citado art.º 48.º, n.º 2, da LOPTC, a 1.ª Secção do TdC tem procedido à sua determinação nos casos em que tal matéria se mostra controvertida. Da jurisprudência produzida⁽¹⁸⁷⁾ salienta-se o Ac. do Plenário da 1.ª Secção n.º 3/2017, de 23.02⁽¹⁸⁸⁾, do qual se extrai, em síntese, que os contratos aparentam estar relacionados entre si quando se verificarem, entre eles, uma conexão objetiva (ligação entre objetos contratuais), subjetiva (identidade das partes intervenientes), temporal (celebração dos contratos em data próxima) e teleológica (coincidência de fins prosseguidos).

3.3.4.11. Principiando por este último (conexão teleológica), constata-se que as contratações efetuadas visam satisfazer necessidades concernentes a diversas áreas do mesmo setor — da educação — ou com ele conexas, repartidas pelos domínios escolar (contratação de auxiliares educativas e de acompanhamento das crianças nos transportes escolares), extra-escolar (atividades de ocupação dos tempos livres) e de ação social escolar (alimentação).

3.3.4.12. No tocante à conexão temporal, observa-se que os serviços abrangidos pelas contratações respeitantes ao programa *Férias Ativas* (da Páscoa e Verão) complementam os períodos de interrupção das atividades letivas ocorridos durante a execução dos CPS celebrados (em 31.12.2014 e 04.01.2016) no domínio do *Sistema Educativo Municipal*.

3.3.4.13. Por último, verifica-se a existência de uma conexão objetiva⁽¹⁸⁹⁾ entre os contratos *sub judice* ante a acentuada identidade e homogeneidade das prestações correspondentes ao fornecimento de refeições — cujo valor, no cotejo com o de outras prestações compreendidas no(s) mesmo(s) contrato(s), assume uma expressão financeira relevante — e cobrança do respetivo preço, presentes em todas as contratações vigentes em 2015 e 2016 assinaladas nos quadros representados nos p. 3.3.4.2 e 3.3.4.3.

⁽¹⁸⁶⁾ A introdução do trecho “*considerados isolada ou conjuntamente com outros que aparentem estar relacionados entre si*”, constante 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. seu art.º 138.º, n.º 1. Tal previsão pretendia “*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 nas ulteriores leis do OE, cf. art.º 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) e 144.º, n.º 1, da Lei n.º 83-C/2013, de 31.12 (OE de 2014).

⁽¹⁸⁷⁾ Vide Acórdãos da 1.ª Secção do TdC de 1.ª instância n.ºs 30/2010, de 27.07 (procs. de visto n.ºs 698/2010 e 820/2010), 39/2010, de 03.11 (procs. de visto n.ºs 1175 a 1178/2010), 9/2014, de 25.03 (proc. de visto n.º 96/2014), 4/2016, de 13.04 (procs. de visto n.ºs 2392, 2393, 2395 e 2397/2015), 17/2017, de 30.11 (procs. de visto n.ºs 3048 e 3052/2017), 18/2017, de 30.11 (procs. de visto n.ºs 3049, 3050 e 3051/2017) e 2/2018, de 09.01 (procs. de visto n.ºs 3504 e 3850/2017).

⁽¹⁸⁸⁾ Ac. tirado no RO n.º 6/2016 confirmando, em parte, a decisão vertida no Ac. da 1.ª Secção (em 1.ª instância) do TdC n.º 4/2016, de 13.04 (procs. de visto n.ºs 2392, 2393, 2395 e 2397/2015).

⁽¹⁸⁹⁾ No texto supra não se discorre sobre a conexão subjetiva atendendo a que a sua verificação é incontroversa.

3.3.4.14. Ao referido acresce a interdependência funcional dos serviços de cobrança contratualizados no âmbito do(s) programa(s) *Férias Ativas* da Páscoa e Verão (de 2015 e 2016) e de *fornecimento de refeições no âmbito do programa Férias Ativas de Verão* (2016), cujo exercício, pela *Novbasesuris*, se sustentou nos poderes de liquidação e cobrança nela delegados pela CMCM⁽¹⁹⁰⁾ no quadro dos CPS outorgados (em 31.12.2014 e 04.01.2016) no domínio do *Sistema Educativo Municipal*. Tal interdependência não é compatível com a clara heterogeneidade do objeto dos contratos em causa, alegada (implicitamente) nos esclarecimentos prestados pela autarquia sumariados em momento anterior do texto.

3.3.4.15. O exposto evidencia que os contratos em questão aparentam estar relacionados entre si o que, atento o seu valor (sem IVA) global — € 375.225,07 em 2015 e € 402.976,97 em 2016, cf. demonstrado nos quadros dos p. 3.3.4.2 e 3.3.4.3 — determinava a sua sujeição a este Tribunal para os efeitos previstos no art.º 5.º, n.º 1, al. c), da LOPTC em execução do disposto nos seus art.ºs 46.º, n.º 1, al. b), e 48.º, conjugado com o art.º 145.º, n.º 1, da LOE 2015 ou art.º 103.º, n.º 1, da LOE 2016 (consoante os casos).

3.3.5. NÃO APRECIACÃO DA EFICIÊNCIA E ECONOMIA DAS AQUISIÇÕES DE SERVIÇOS EFETUADAS POR CONTRATAÇÃO *IN HOUSE* À NOVBAESURIS

3.3.5.1. Como sinalizado em 2.2.4, al. b), parte significativa dos serviços de interesse geral antes previstos em CP outorgados entre o MCM e a EL ao abrigo do RJSEL — entretanto revogado pela Lei n.º 50/2012, de 31.08 (RJAEL) — transitaram, a partir de 2013, para CPS na aceção do art.º 450.º do CCP. A opção do MCM por este tipo contratual (CPS) deveu-se⁽¹⁹¹⁾ à proibição, fixada no art.º 36.º, n.º 3, do RJAEL, das aquisições de bens e serviços efetuadas pelas entidades públicas participantes às suas empresas locais — a preços de mercado, como adiante melhor explicitado — integrarem os CP regulados nos art.ºs 47.º e 50.º daquele regime.

3.3.5.2. Tais serviços, identificados no anexo V, foram adquiridos à EL no quadro da contratação *in house* ou doméstica⁽¹⁹²⁾ prevista no art.º 5.º, n.º 2 do CCP, a qual não pode deixar de pressupor que a entidade pública participante obtém ganhos (poupanças) de recursos materiais, humanos ou financeiros ao recorrer a uma sua empresa local para fornecer bens ou serviços destinados à satisfação de específicos interesses públicos locais, como se conclui do facto do RJAEL subordinar a criação de tais empresas e as atividades por estas desenvolvidas a critérios de racionalidade económico-financeira⁽¹⁹³⁾. Por conseguinte, o provimento, pela empresa à entidade pública participante, de bens e

⁽¹⁹⁰⁾ Menção aos atos de delegação de poderes deliberados nas reuniões da CMCM realizadas em 07.01.2015 e 23.12.2015, tendo o MCM confirmado que os serviços de cobrança previstos nos CPS relativos ao(s) programa(s) *Férias Ativas* da Páscoa e Verão (de 2015 e 2016) e de *fornecimento de refeições no âmbito do programa Férias Ativas de Verão* (2016) se amparam nos mencionados atos de delegação, cf. informado nos pontos 14, 15 e 16 do Of. da CMCM n.º 6245/2017, de 02.06.

⁽¹⁹¹⁾ Cf. se depreende dos esclarecimentos prestados pelo MCM no proc. de visto n.º 138/2014, constantes na letra “B” (p. 3) do seu Of. n.º 9237, de 29.07.2014, reproduzidos (parcialmente) no p. 3.2.4.19 do relatório.

⁽¹⁹²⁾ Cf. resulta da jurisprudência comunitária (a partir do Ac. Teckal, de 18.11.1999, decretado no proc. C-107/98) e do art.º 12.º, n.ºs 1 a 3, da Diretiva 2014/24/UE, de 26.02, a exceção da contratação *in house* funda-se no reconhecimento da liberdade de auto-organização da Administração e de prossecução dos seus fins pelos seus próprios meios, assim considerados como tal aqueles que preenchem os requisitos indicados no art.º 5.º, n.º 2, do CCP no quadro de uma relação estabelecida entre aquela (Administração) e um seu ente instrumental.

⁽¹⁹³⁾ Resumidamente, a subordinação a tais critérios da decisão de um município em satisfazer necessidades coletivas por via da constituição de uma empresa local em alternativa ao recurso quer aos seus próprios serviços, quer ao outsourcing, é evidenciada pela exigência de demonstrar, em estudos técnicos, a sua viabilidade e sustentabilidade económico-financeira

serviços a preços mais onerosos que os praticados no mercado não é congruente com os fundamentos subjacentes à sua criação nem com o desenvolvimento de uma atividade pautada pelos aludidos critérios de racionalidade económico-financeira e, em tais condições, a contratação *in house* não proporcionará ganhos de eficiência e de economia.

3.3.5.3. Nos documentos produzidos pelas unidades orgânicas do MCM que retratam a adjudicação dos serviços previstos nos CPS e a autorização da realização da(s) respetiva(s) despesa(s), não consta qualquer menção à economia, eficiência e eficácia (doravante EEE) resultante da assunção de tais compromissos (*ex.*, o menor custo dos serviços adquiridos), em divergência com o princípio da utilização racional das dotações aprovadas, previsto no p. 2.3, n.º 2, das considerações técnicas do POCAL, que prescreve que “*a assunção dos custos e das despesas deve ser justificada quanto à sua economia, eficiência e eficácia*”.

3.3.5.4. Saliente-se que a ponderação daqueles critérios (EEE) na gestão de dotações orçamentais adquiriu maior projeção a partir das alterações inseridas pela Lei n.º 37/2013, de 14.06, à LEO aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20.08 que, procurando garantir a necessidade de racionalizar a despesa pública para cumprir os critérios orçamentais do Pacto Orçamental⁽¹⁹⁴⁾ e a sustentabilidade das finanças públicas⁽¹⁹⁵⁾ aditou, entre outros, o art.º 10.º-E. Este preceito, epigrafado “*Princípio da economia, eficiência e eficácia*”, estabelece o seguinte:

Artigo 10.º -E

Princípio da economia, eficiência e eficácia

- 1 — A assunção de compromissos e a realização de despesa pelas entidades pertencentes aos subsetores que constituem as administrações públicas estão sujeitas ao princípio da economia, eficiência e eficácia.
- 2 — A economia, a eficiência e a eficácia consistem na utilização do mínimo de recursos que assegurem os adequados padrões de qualidade do serviço público, na promoção do acréscimo de produtividade pelo alcance de resultados semelhantes com menor despesa e na utilização dos recursos mais adequados para atingir o resultado que se pretende alcançar.

3.3.5.5. Atendendo a que este princípio (e outros) é aplicável ao subsetor local⁽¹⁹⁶⁾ e que a indicada alteração legislativa entrou em vigor em 15.06.2013 (cf. art.º 15.º da Lei n.º 37/2013, de 14.06), confrontou-se⁽¹⁹⁷⁾ o MCM com o facto do ato adjudicatório e autorizador da despesa emergente do CPS

(art.º 32.º, n.º 1, do RJAEL). A sujeição da atividade exercida pela empresa aos mesmos critérios resulta, entre outros, do dever de apresentar resultados anuais equilibrados (art.º 40.º, n.º 1, do RJAEL), da proibição de beneficiar de subsídios ao investimento (art.º 36.º, n.º 1, do RJAEL) e de empréstimos do(s) município(s) (art.º 41.º, n.º 3, do RJAEL), da sua sujeição às regras da concorrência (art.º 34.º, n.º 1, do RJAEL) e de observar os princípios da boa administração previstos nos art.ºs 16, 40.º a 47.º e 49.º a 54.º do DL n.º 133/2013, de 03.10 (já alterado pelas Leis n.ºs 75-A/2014, de 30.09 e 42/2016, de 28.12), aplicáveis às empresas locais por força do seu art.º 67.º.

⁽¹⁹⁴⁾ Menção ao Tratado sobre a Estabilidade, a Coordenação e a Governação na União Económica e Monetária (Pacto Orçamental), de 02.03.2012. Com efeito, a maioria das alterações inseridas à Lei n.º 91/2001, de 20.08 foi ditada pela necessidade de a adequar às obrigações da UE em matéria de políticas orçamentais, cf. salientado por JOAQUIM MIRANDA SARMENTO e RUI MARQUES, *As alterações orçamentais no atual panorama das Finanças Públicas*, Revista do CEJ, n.º 147, julho/setembro de 2016.

⁽¹⁹⁵⁾ Cf. se retira da “*Exposição de Motivos*” da Proposta de Lei n.º 124/XII, cujo texto final se consubstanciou na Lei n.º 37/2013, de 14.06.

⁽¹⁹⁶⁾ Cf. art.º 2.º, n.º 6, da LEO e, à data dos factos, art.º 4.º, n.º 1, da LFL (retornado no art.º 3.º, n.º 1, do RFAL).

⁽¹⁹⁷⁾ Cf. p. 22 do Of. da DGTC n.º 20772/2016, de 25.07.

atinente ao funcionamento dos equipamentos culturais *Casa de Odeleite* e *Centro de Interpretação do Território* (de 09.10.2013), proferido em 03.07.2013 pelo anterior Presidente da CMCM, não esclarecer a EEE obtida com a mesma (adjudicação).

3.3.5.6. Em resposta⁽¹⁹⁸⁾, aquele argumentou, em síntese, que o legislador “*não logrou densificar de forma clara e precisa os princípios da economia, eficiência e eficácia (...) por se estar no âmbito de uma lei de enquadramento*” acrescentando, mais adiante, que nem o RJSEL nem o RJAEI “*clarificam de forma concreta e precisa o que deveria entender-se pelos conceitos de eficiência e eficácia (v. respetivamente, artigos 20.º e 23.º e 47.º e 50.º)*”.

3.3.5.7. Importa, antes de mais, notar que, no plano do direito financeiro, a menção ao princípio da EEE estabelecido no referido art.º 10.º-E não é nova. Além do citado p. 2.3, n.º 2 do POCAL, o mesmo princípio já constava no art.º 22.º, n.º 1, al. c), e n.º 3 do DL n.º 155/92, de 28.07 (não afetado pelas ulteriores alterações), art.º 39.º, n.º 6, al. c), e n.º 8 da redação inicial da Lei n.º 91/2001, de 20.08 e art.º 19.º, n.ºs 1 e 2, da mesma lei após a alteração efetuada pela Lei n.º 48/2010, de 24.08. Também o termo “*compromissos*” não é inovador, como se alcança do teor do p. 2.6.1 do POCAL⁽¹⁹⁹⁾, posteriormente desenvolvido nos art.ºs 3.º, al. a), da Lei n.º 8/2012, de 21.02 (LCPA) e 2.º, al. h), do RFAL.

3.3.5.8. Considerando que toda a atuação da Administração se encontra vinculada à juridicidade (normas e princípios que consubstanciam parâmetros normativos da sua conduta) por força do princípio da legalidade consagrado no art.º 266.º, n.º 2, da CRP, não podia este Tribunal, atentas as suas especiais competências em matéria financeira, deixar de aquilatar se o MCM ponderou tais critérios na assunção dos compromissos (e autorização das respetivas despesas) refletidos nos CPS celebrados com a EL ao abrigo da contratação *in house* e, por inerência, da eficiência resultante da escolha desta solução (*in house*) de provimento de bens e serviços⁽²⁰⁰⁾.

3.3.5.9. No tocante ao alegado pelo MCM, adiante-se que não se adere ao aduzido, verificando-se, desde logo, que aquele confunde a eficiência e eficácia dos objetivos subjacentes à celebração de um CP (exigida no art.º 47.º, n.º 2, do RJAEI), destinada a possibilitar às entidades públicas participantes a ulterior avaliação dos resultados obtidos com a instituição daquela relação contratual (como já elucidado no p. 3.2.2), com a prévia análise da EEE da assunção de um compromisso e consequente realização de despesa, preconizada no art.º 10.º-E, n.º 1 da LEO. Acresce que, do teor do seu n.º 2, se extrai um conteúdo mínimo dos critérios (EEE) a atender na utilização de recursos financeiros

⁽¹⁹⁸⁾ Resposta vertida no p. 22 do Of. da CMCM n.º 9315/2016, de 16.08.

⁽¹⁹⁹⁾ Na parte em que alude à “*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 do POCAL.

⁽²⁰⁰⁾ Dito de outra forma, trata-se de escrutinar, nas decisões de contratação tomadas, o cumprimento das regras e princípios jurídicos aplicáveis e não a conveniência ou oportunidade daquelas. Como referem JOAQUIM FREITAS DA ROCHA e PEDRO CRUZ E SILVA, “*seja como princípio jurídico autónomo, seja como reflexo do princípio da proporcionalidade, o postulado da boa gestão – e suas densificações – consubstancia um real princípio jurídico e como tal deve ser encarado, integrando o parâmetro aferidor da juridicidade das atuações de despesa pública. Por conseguinte, quando o TdC aprecia as atuações deste ponto de vista, está ainda e sempre a efetuar um controlo de juridicidade e não um controlo de oportunidade*”, cf. autores citados in *Contratos públicos e controlo jurídico-financeiro. Da necessidade de sintonia comunicativa entre o Direito Financeiro e o Direito Administrativo*, Revista de Contratos Públicos, n.º 14, CEDRIPE, 2017, pág. 65.

públicos⁽²⁰¹⁾, competindo à Administração, ao abrigo do espaço de discricionariedade que aquela norma lhe confere, concretizar (quantitativa e ou qualitativamente), no caso concreto, os elementos/realidades a considerar no(s) juízo(s) comparativo(s) subjacentes à operacionalização daqueles critérios.

3.3.5.10. Por fim, saliente-se que a LEO aprovada em anexo à Lei n.º 151/2015, de 11.09 (em vigor desde 12.09.2015, cf. seu art.º 8.º, n.º 1) não só replicou o princípio em referência no seu art.º 18.º, n.ºs 1 e 2, como determina que a sua violação “*constitui circunstância agravante da inerente responsabilidade financeira*” a partir de 01.04.2020, como previsto no seu art.º 31.º, n.º 1, conjugado com o prazo indicado no art.º 8.º, n.º 2, da referida Lei n.º 151/2015, na redação dada pela Lei n.º 37/2018, de 07.08.

3.3.5.11. Atento o exposto, observa-se que o teor dos documentos instrutórios dos processos relativos às aquisições de serviços posteriores a 15.06.2013⁽²⁰²⁾ (efetuadas à EL), indicados no anexo V:

- i) Não evidencia que o MCM atendeu a parâmetros de EEE na assunção daqueles compromissos e realização das consequentes despesas, em violação do princípio da economia, eficiência e eficácia⁽²⁰³⁾ constante no art.º 10.º-E, n.º 1, da LEO e, a partir de 12.09.2015, no art.º 18.º, n.º 1, da LEO aprovada em anexo à Lei n.º 151/2015, de 11.09⁽²⁰⁴⁾;
- ii) Nem permite concluir que a opção do MCM pela contratação *in house* se revelou eficiente face a outras alternativas — como o recurso ao *outsourcing* —, o que é agravado pela não demonstração de que a maioria daqueles (serviços) foi remunerada pelo seu contravalor a preços de mercado, como se dá conta no ponto subsequente (3.3.6).

3.3.5.12. Por último, refira-se que o assinalado na anterior al. i) é extensível aos serviços de fornecimento de refeições no âmbito do programa *Férias Ativas de Verão (2016)*, adjudicado à empresa em 29.06.2016 (pelo valor de € 4.950,00, sem IVA) na sequência de ajuste direto efetuado ao abrigo dos art.ºs 128.º e 129.º do CCP.

3.3.6. REMUNERAÇÃO DOS SERVIÇOS PREVISTOS NOS CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CELEBRADOS (DE 2013 A 2016) COM A NOVBAESURIS – OBRIGATORIEDADE DE FIXAÇÃO DE PREÇOS DE MERCADO

3.3.6.1. Como já referenciado (vide p. 3.2.4.21 e 3.3.5.1), os n.ºs 3 e 4 do art.º 36.º do RJAEEL determinam que as adjudicações de bens e serviços efetuadas pelos municípios às suas EL 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 (SE). O n.º 2 do mesmo preceito estabelece ainda que tais adjudicações “*não pode[m] originar a transferência de quaisquer quantias, pelas entidades públicas*

⁽²⁰¹⁾ Ainda que assim não fosse, o MCM poderia sempre recorrer a fontes não normativas, mormente à literatura económica e áreas conexas citando-se, a título ilustrativo, o artigo *Como avaliar a eficiência e eficácia dos serviços públicos?*, de ACÁCIO CARVALHAL COSTA, pub. na revista Auditoria Interna n.º 10, IPAI, março 2002 e *Economia*, de PAUL A. SAMUELSON e WILLIAM D. NORTHAUS, 19.ª Ed., McGraw-Hill, 2011. O aludido princípio foi igualmente apreciado no Ac. da 1.ª S. do TdC n.º 57/2011, de 11.07 (proferido em 1.ª instância no proc. de visto n.º 364/2011).

⁽²⁰²⁾ Data do início da vigência das alterações inseridas pela Lei n.º 37/2013, de 14.06 à Lei n.º 91/2001, de 20.08, cf. art.º 15.º daquela lei.

⁽²⁰³⁾ Princípio vinculativo nos termos dos art.ºs 266.º, n.º 2 da CRP e 3.º, n.º 1, do CPA de 1991 e, após 07.04.2015, art.º 3.º, n.º 1 do CPA de 2015.

⁽²⁰⁴⁾ Lei (n.º 151/2015) em vigor desde 12.09.2015, cf. seu art.º 8.º, n.º 1.

participantes, para além das devidas pela prestação contratual das empresas locais a preços de mercado”.

3.3.6.2. Aquele normativo não explicita, 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 em ambiente de sã 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).

3.3.6.3. 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, concluiu⁽²⁰⁵⁾ 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 (emitidos nos procs. de visto n.ºs 1888/2012 e 1889/2012).

3.3.6.4. Relativamente aos SE mencionados no art.º 36.º, n.º 4, do RJAEL, estes visam financiar os serviços de interesse geral ou atividades de promoção do desenvolvimento local gizadas no objeto social das EL 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), como se extrai, em especial, do seu art.º 47.º, n.º 3.

3.3.6.5. A atribuição de tais subsídios — que concorre, por esta via, para a não ocorrência de desequilíbrios⁽²⁰⁶⁾ nos resultados (anuais) operacionais das EL — só pode efetivar-se mediante a celebração de CP entre estas 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.

3.3.6.6. Por conseguinte, as entidades públicas participantes não dispõem de discricionariedade para, em alternativa à celebração de um CP, optarem por outro tipo contratual (como um CPS) com tal propósito, sob pena de, por um lado, derrogar a transparência financeira exigida no art.º 34.º, n.º 2, do RJAEL para os fluxos financeiros estabelecidos entre elas e as suas empresas e, por outro, comprometer a eficácia dos critérios de avaliação da sustentabilidade financeira das EL enunciados no art.º 62.º, n.º

⁽²⁰⁵⁾ Conclusão sustentada na natureza mercantil (ou não) da atividade desenvolvida pela unidade institucional, a qual configura um dos critérios adotados pelo Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC 95) para afetar unidades institucionais ao setor das administrações públicas. Refira-se que o SEC 95 [introduzido pelo Regulamento (CE) n.º 2223/96, do Conselho, de 25.06.1996] 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). No entanto, 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).

⁽²⁰⁶⁾ Desequilíbrios enfeitados pela disposição do art.º 40.º, n.º 1, do RJAEL.

1, do RJAEL, cf. sugerido pela 1.^a Secção do TdC nos citados Acs. n.ºs 4/2013 e 5/2013, e Ac. do Plenário da mesma secção n.º 19/2015, de 17.12 (RO n.º 6/2015).

3.3.6.7. Além do mais, o recurso a tais instrumentos contratuais (CP e CPS) é condicionado pelos fins mediatos subjacentes à sua celebração. O CPS ou contrato de aquisição de serviços é o contrato “*pelo qual um contraente público adquire a prestação de um ou vários tipos de serviços mediante o pagamento de um preço*” (art.º 450.º do CCP), sendo que o seu prazo “*não pode ser superior a três anos⁽²⁰⁷⁾, incluindo quaisquer prorrogações expressas ou tácitas (...)*” (art.º 440.º, n.º 1, do CCP, aplicável *ex vi* seu art.º 451.º). Em contrapartida, os CP têm por conteúdo a definição detalhada do “*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 (...)*” (art.º 47.º, n.º 2, do RJAEL). Na ausência de fixação de prazo, vigoram pelo período equivalente ao da duração do mandato do(s) órgão(s) de gestão ou de administração (da EL) que o assinaram (art.º 37.º, n.º 1, do RJAEL⁽²⁰⁸⁾) que é, em regra, de 3 anos, sem embargo de poder ser superior (art.º 15.º, n.º 1, do EGP⁽²⁰⁹⁾).

3.3.6.8. Os CP são, assim, *instrumentos suplementares de definição das orientações estratégicas* aprovadas pelo executivo camarário (art.º 37.º, n.º 2, do RJAEL), *orientações* que contemplam, entre outros aspetos, “*a celebração de contratos entre as entidades públicas participantes e as empresas locais*” (art.º 37.º, n.º 3, do RJAEL⁽²¹⁰⁾).

3.3.6.9. Da contraposição dos instrumentos contratuais antes indicados conclui-se que, diferentemente dos CP — que instituem uma relação jurídica estável/duradoura entre as partes contratantes, de carácter programático ou de orientação⁽²¹¹⁾ —, 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.

3.3.6.10. Considerando, cumulativamente, a diferença de regimes definidos no RJAEL para a aquisição (entre outros) de serviços a empresas locais pelas entidades públicas participantes e a concessão, por estas àquelas, de SE, resumida no texto precedente, e a transição de serviços antes previstos em CP para CPS apontada em 2.2.4, al. b), solicitou-se ao MCM que comprovasse que o valor da adjudicação da maioria dos serviços objeto dos CPS convencionados com a *Novbaesuris* nos exercícios de 2013 a

⁽²⁰⁷⁾ 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.

⁽²⁰⁸⁾ Como propugnado por PEDRO GONÇALVES em relação a norma similar (ao art.º 37.º, n.º 1, do RJAEL) prevista no RJSEL (o seu art.º 16.º, n.º 1) in *Regime Jurídico das Empresas Municipais*, Almedina, 2007, pág. 177.

⁽²⁰⁹⁾ 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 RJAEL.

⁽²¹⁰⁾ Cf. sustentado por PEDRO GONÇALVES em relação a norma homologa (ao art.º 37.º, n.º 3, do RJAEL) constante no RJSEL (o seu art.º 16.º, n.º 3) in *Regime Jurídico das Empresas Municipais*, Almedina, 2007, págs. 175 e 194.

⁽²¹¹⁾ 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.

2016, indicados no quadro do p. 2.2.3⁽²¹²⁾, observara preços à data praticados no mercado para a prestação de serviços idênticos ou similares.

3.3.6.11. Em resposta, a autarquia apresentou os argumentos descritos nos anexos VI a IX (autonomizados em função do ano de exercício), constando dos mesmos a respetiva apreciação jurídica, que aqui se dá por transcrita.

3.3.6.12. Como resulta do exposto naqueles anexos, e excetuando o preço dos serviços de *Limpeza de Edifícios e Espaços Públicos* objeto dos CPS datados de 19.04.2013, 03.02.2014, 30.12.2014 e 08.01.2016, o MCM não logrou comprovar que os preços dos demais serviços de interesse geral contratados eram convergentes com os (preços) à data praticados no mercado para o fornecimento de serviços comparáveis.

3.3.6.13. Tal ausência de prova indicia que o MCM visou, sob a veste (ou forma) de CPS, financiar os custos dos aludidos serviços, não cobertos por receitas advenientes da sua prestação⁽²¹³⁾ nem pela exploração de outras atividades compreendidas no objeto social da *Novbaesuris* o que, refira-se, é reforçado pelas seguintes constatações:

- a) Nos anos de 2010, 2011 e 2012, as prestações compreendidas nos CPS de *Limpeza/Manutenção de Espaços Verdes* (de 19.04.2013), *Sistema Educativo Municipal* (de 14.05.2013), *Funcionamento geral dos equipamentos culturais Casa de Odeleite e Centro de Interpretação do Território* (de 24.07.2013) e *Dias Medievais de Castro Marim 2013* (de 24.07.2013) foram asseguradas pela EL ao abrigo dos CP objeto dos procs. de visto n.ºs 1141/2010, 333/2011, 981/2011 e 112/2012 e CP relativos ao evento *Dias Medievais de Castro Marim 2011 e 2012* celebrados, respetivamente, em 10.08.2011 e 25.07.2012;
- b) Os serviços concernentes ao *funcionamento dos equipamentos Casa de Odeleite e Centro de Interpretação do Território*, previstos no CPS de 09.10.2013, transitaram, nos anos subsequentes (de 2014 a 2017), para os CP celebrados com a empresa;
- c) Os serviços objeto dos CPS referentes ao *Sistema Educativo Municipal* (de 14.05.2013) e *Dias Medievais de Castro Marim 2013* (de 24.07.2013) foram replicados em novos CPS formalizados com a EL nos anos de 2014, 2015 e 2016, o que evidencia que aqueles (CPS) não refletem, no seu conjunto, relações jurídicas temporárias ou pontuais entre as partes como é próprio daquele tipo contratual nos termos explicitados em momento anterior.

3.3.6.14. Em consequência, os rendimentos gerados por tais contratações de serviços, nos montantes especificados no anexo X para os períodos de 2013, 2014, 2015 e 2016 — resumidos no quadro seguinte — deveriam ter sido escriturados nas DF da *Novbaesuris* relativas àqueles períodos como “subsídios à exploração” ao invés do seu lançamento a título de “prestação de serviços”⁽²¹⁴⁾, em conformidade

⁽²¹²⁾ Dos CPS indicados no quadro do p. 2.2.3 que propiciaram rendimentos à *Novbaesuris* nos exercícios de 2013, 2014, 2015 e 2016, só não foram apreciados os atinentes ao fornecimento de serviços de catering, registados nas contas da EL de 2013 e 2014 pelos valores de € 3.314,13 e € 2.114,71, respetivamente.

⁽²¹³⁾ Como assinalado no p. 2.2.5, a EL obtém rendimentos marginais no âmbito de atividades desenvolvidas em execução dos CP e CPS celebrados com o MCM.

⁽²¹⁴⁾ 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 situação paralela às descritas no texto supra, tendo rejeitado a qualificação contratual — de CPS — adotada por uma entidade pública

com o determinado pelo princípio contabilístico da *Substância sobre a forma*⁽²¹⁵⁾, nos termos explicitados no p. 3.2.4, que aqui se dão por reproduzidos.

Quadro 4 – Valores totais dos rendimentos registados nos RAC da EL de 2013 a 2016 decorrentes de CPS (com exclusão dos *Serviços de Limpeza de Edifícios e Espaços Públicos*) reclassificados (de VPS) como SE

PERÍODO	VPS REGISTRADAS nos RAC da EL	RECLASSIFICAÇÃO como SE
2013	€ 623.783,81	€ 623.783,81
2014	€ 672.049,94	€ 672.049,94
2015	€ 653.259,84	€ 653.259,84
2016	€ 657.300,68	€ 657.300,68

3.3.6.15. A não demonstração da remuneração dos serviços contratados pelo seu contravalor a preços de mercado — com exclusão dos serviços de limpeza indicados em 3.3.6.12 — não é conforme ao estatuído no art.º 36.º, n.º 2, do RJAEL e aos princípios da legalidade, consagrado nos art.ºs 266.º, n.º 2, da CRP e 3.º, n.º 1, do CPA de 1991 e do CPA de 2015 (a partir de 08.04.2015), utilização racional das dotações aprovadas, previsto no p. 2.3, n.º 2, das considerações técnicas do POCAL e princípio da EEE constante no art.º 10.º-E, n.º 1, da LEO (aplicável desde 15.06.2013, cf. art.º 15.º da Lei n.º 37/2013, de 14.06) e, a partir de 12.09.2015, no art.º 18.º, n.º 1 da LEO, aprovada em anexo à Lei n.º 151/2015, de 11.09.

3.3.6.16. 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 colisão com o princípio da legalidade positivado nos art.ºs 266.º, n.º 2, da CRP e 3.º, n.º 1, do CPA de 1991 e, a partir de 08.04.2015, no art.º 3.º, n.º 1, do CPA de 2015, gera a invalidade dos atos autorizadores da adjudicação (e realização das inerentes despesas) dos serviços objeto dos aludidos CPS nos termos do art.º 135.º do CPA de 1991 e, a partir de 08.04.2015, do art.º 163.º, n.º 1, do CPA de 2015, 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].

3.4. A SUSTENTABILIDADE ECONÓMICO-FINANCEIRA DA NOVBAESURIS À LUZ DO RJAEL

3.4.1. A Lei n.º 50/2012, de 30.08 (RJAEL), publicada na sequência das medidas instituídas na Lei n.º 55/2011, de 15.11⁽²¹⁶⁾, dos estudos constantes no *Livro Branco sobre o Setor Empresarial Local*⁽²¹⁷⁾ e dos compromissos assumidos pelo Estado Português no *Memorando* celebrado em maio de 2011 com a UE, o FMI e o BCE no âmbito do *Programa de Assistência Económica e Financeira*, teve por fim (entre outros) conter o perímetro do sector empresarial local e controlar os fluxos financeiros mantidos entre

participante bem como o lançamento do(s) correspondente(s) rendimento(s) nas contas da empresa local a título de “prestações de serviços”.

⁽²¹⁵⁾ Estipulado no § 35 da Estrutura Conceptual do SNC (Aviso n.º 15652/2009, de 07.09, mantido na Estrutura aprovada pelo Aviso n.º 8254/2015, de 29.07), no Código de Contas (Port. n.º 1011/2009, de 09.09 e, para o exercício de 2016, Port. n.º 218/2015, de 23.07) e na NCRF 22 (Aviso n.º 15655/2009, de 07.09 e, para o exercício de 2016, Aviso n.º 8256/2015, de 29.07). Note-se que o § 24 da NCRF 22 aprovada pelo Aviso n.º 15655/2009, de 07.09, foi renumerado para § 25 (da mesma NCRF) na versão aprovada pelo Aviso n.º 8256/2015, de 29.07.

⁽²¹⁶⁾ Lei (n.º 55/2011) que procedeu à 3.ª alteração ao RJSEL e suspendeu a possibilidade dos municípios, associações de municípios e áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto criarem EM ou adquirirem participações em sociedades comerciais.

⁽²¹⁷⁾ Menção ao *Livro Branco do Setor Empresarial Local*, de novembro de 2011, 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.

as empresas locais e as respetivas entidades públicas participantes restringindo, por esta via, a composição daquele setor a EL económica e financeiramente sustentáveis.

3.4.2. Neste contexto, o art.º 62.º, n.º 1, do RJAEL considerou que a sustentabilidade financeira⁽²¹⁸⁾ das EL 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 fixado, respetivamente, na redação inicial das als. a), b), c) e d), do número 1 daquela disposição legal.

3.4.3. Como realçado pela doutrina, perante um daqueles 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”*»⁽²¹⁹⁾. 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 Acs. do Plenário daquela Secção n.ºs 11/2014, de 01.07 (RO n.º 18/2013) e 19/2015, de 17.12 (RO n.º 6/2015) e dos Acs. de 1.ª instância n.ºs 22/2013, de 06.09 (proc. de visto n.º 311/2013), 32/2013, de 02.12 (proc. de visto n.º 1179/2013), 36/2013, de 20.12 (proc. de visto n.º 1261/2013), 9/2014, de 25.03 (proc. de visto n.º 96/2014), 35/2014, de 29.09 (proc. de visto n.º 550/2014), 41/2014, de 16.12 (proc. de visto n.º 1876/2014) e 2/2015, de 23.01 (procs. de visto n.ºs 1028/2014 a 1039/2014), 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 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;

⁽²¹⁸⁾ A “sustentabilidade financeira deve ser entendida como a capacidade de a empresa satisfazer temporalmente os seus compromissos com as instituições financeiras, fornecedores e trabalhadores”, cf. preconizado no *Livro Branco do Setor Empresarial Local*, pág. 31, anteriormente citado na presente exposição.

⁽²¹⁹⁾ 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.

- 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 (...).

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

3.4.4. Posteriormente, o art.º 62.º do RJAEL foi objeto de alterações e aditamentos. Assim, por força da alteração operada pela Lei n.º 69/2015, de 16.07, os SE a considerar no âmbito da previsão da al. b) do n.º 1 daquela disposição legal foram restringidos aos atribuídos pelas entidades públicas participantes. A mesma Lei determinou ainda que a situação prevista no art.º 62.º, n.º 1, al. a), não era aplicável às EL que, a título principal, exercessem as atividades de ensino e formação profissional (cf. art.º 62.º, n.º 14, aditado pela Lei n.º 69/2015). Com a publicação da Lei n.º 7-A/2016, de 30.03 (LOE 2016), as situações indicadas no art.º 62.º, n.º 1, als. a) e b), deixaram de ser aplicáveis às EL que desenvolvessem, primordialmente, as atividades de gestão de equipamentos e prestação de serviços na área da cultura (cf. art.º 62.º, n.º 15, aditado pela LOE 2016). A derrogação da aplicação das situações previstas no art.º 62.º, n.º 1, als. a) e b), foi ampliada às EL que, a título principal, também prestassem serviços nas áreas da educação e ação social, como resulta da redação dada ao n.º 15 do art.º 62.º pela Lei n.º 42/2016, de 28.12 (em vigor desde 01.01.2017, cf. seu art.º 276.º). Por fim, a alteração efetuada ao mesmo número e norma citadas pela Lei n.º 71/2018, de 31.12 (LOE 2019), vigente desde 01.01.2019 (cf. art.º 351.º daquela Lei), determinou a não aplicação de todas as situações previstas no art.º 62.º, n.º 1, às EL que exercessem, a título principal, “*as atividades de gestão de equipamentos e prestação de serviços na área da cultura, da educação, da ação social, do desporto e da ciência, inovação e tecnologia*”.

3.4.5. Descritos, abreviadamente, os elementos normativos e jurisprudenciais com relevo para a apreciação da sustentabilidade económico-financeira da *Novbaesuris* procede-se, nos pontos subsequentes, à sua apresentação.

3.4.6. 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 à *Novbaesuris* com base no conteúdo dos seus RAC referentes aos exercícios de 2010 a 2016 tendo-se considerado, na sua elaboração, o seguinte:

- i) O ano de 2010 como o ano inicial da análise dado corresponder ao primeiro período em que a empresa desenvolveu a sua atividade operacional de forma plena;
- ii) A dedução, à quantia dos SE registados nos RAC de 2013 a 2016 (€ 96.166,34, € 220.719,85, € 215.980,61 e € 265.899,58, respetivamente) dos apoios financeiros atribuídos pelo IEFP naqueles anos (€ 7.003,20, € 8.189,52, € 724,93 e € 9.528,98, respetivamente) em resultado da alteração efetuada à al. b) do n.º 1 do art.º 62.º do RJAEI pela Lei n.º 69/2015, de 16.07, em vigor desde 17.07.2015 (cf. seu art.º 11.º);
- iii) A não aplicação dos critérios indicados nas als. a) e b) do n.º 1 do art.º 62.º do RJAEI aos resultados da atividade da EL verificados no exercício de 2016 ante o previsto no n.º 15 daquele artigo, aditado pela Lei n.º 7-A/2016, de 30.03 (em vigor desde 31.03.2016, cf. seu art.º 218.º), conjugado com a constatação de que, naquele ano, as principais atividades desenvolvidas pela *Novbaesuris* centraram-se na gestão de equipamentos municipais e prestação de serviços na área da cultura⁽²²⁰⁾.

Quadro 5 – Aplicação dos critérios do art.º 62.º, n.º 1, als. a), b) e d), do RJAEI (alterado pelas Leis n.ºs 69/2015, de 16.07 e 7-A/2016, de 30.03) com base nos dados dos RAC da *Novbaesuris* de 2010 a 2016

Al. ⁽²²¹⁾	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
a) VPS	280.148,07	316.063,46	828.934,21	977.127,94	1.006.186,72	1.063.171,26	1.108.520,93
CUSTOS/GASTOS TOTAIS	1.022.995,10	1.062.198,89	1.050.202,10	1.157.028,43	1.161.784,94	1.254.909,34	1.416.989,16
	27,39%	29,76%	78,93%	84,45%	86,61%	84,72%	NÃO APLICÁVEL
b) SE	738.409,60	712.322,84	218.788,65	89.163,14	212.530,33	215.255,68	256.370,60
RECEITAS/REND. TOTAIS	1.032.002,52	1.062.914,91	1.076.380,36	1.157.104,37	1.234.363,49	1.286.050,44	1.432.169,60
	71,55%	67,02%	20,33%	7,71%	17,22%	16,74%	NÃO APLICÁVEL
d) RESULTADO LÍQUIDO	7.625,19	716,02	26.178,26	75,94	72.578,55	31.141,10	15.180,42

3.4.7. Segundo aqueles elementos (com os ajustamentos antes referidos), a *Novbaesuris* é uma EL económica e financeiramente sustentável, em particular a partir do exercício de 2012, através do incremento das VPS e redução dos SE obtidos. Esta evolução é explicada na *Informação sobre a situação económico-financeira*⁽²²²⁾ da EL reportada ao 2.º semestre de 2012, elaborada pelo Fiscal Único, na qual se pode ler que “A rubrica *Vendas e serviços prestados*, evidencia uma execução muito superior ao orçamentado devido à **redefinição de Prestações de serviços assumida pela Empresa, passando a contemplar serviços prestados e que estavam até este exercício a ser assumidos como subsídio à exploração**”.

⁽²²⁰⁾ O n.º 15 aditado ao art.º 62.º do RJAEI pela LOE 2016 estabelece o seguinte: “O disposto nas alíneas a) e b) do n.º 1 não é aplicável às empresas locais que exercem, a título principal, as atividades de gestão de equipamentos e prestação de serviços na área da cultura”. Na ausência de indicação legal de um critério para determinar as principais atividades prosseguidas pelas EL — tarefa que, em empresas com um objeto social misto (como é o caso da *Novbaesuris*), se revela mais complexo — elegeram-se, para o efeito, a(s) atividade(s) que apresentou(aram) maior impacto financeiro nos resultados operacionais da *Novbaesuris* verificado em 2016. Tais atividades foram as realizadas na área da cultura, que propiciaram à EL rendimentos no montante de € 519.961,73, provenientes do CP atinente à *Dinamização de Atividades Culturais* celebrado em 23.12.2015 e do CPS relativo à organização dos *Dias Medievais de Castro Marim*, outorgado em 18.08.2016 (cf. teor da pág. 10 do RAC de 2016).

⁽²²¹⁾ Menção às alíneas do n.º 1 do art.º 62.º do RJAEI.

⁽²²²⁾ Menção à “*Informação*” datada de 10.07.2013, prestada pelo Fiscal Único da *Novbaesuris* em cumprimento do art.º 25.º, n.º 6, al. h), do RJAEI, remetida a coberto do Of. da CMCM n.º 9315/2016, de 25.08.

3.4.8. Todavia, os rendimentos (ou parte deles) decorrentes da execução dos CP e CPS indicados no quadro representado no anexo X foram registados nos RAC da EL de 2012 a 2016 como “prestações de serviços” (VPS) sem atender a um atributo (económico) próprio das transações mercantis — o contravalor dos bens e serviços a preços de mercado —, o que impõe a desconsideração daqueles registos e a reclassificação dos rendimentos em causa como SE nos termos e pelos fundamentos desenvolvidos em 3.2.4 e 3.3.6.14.

3.4.9. O impacto da citada reclassificação contabilística dos itens em apreço (VPS e SE) nos respetivos montantes totais escriturados nos RAC da *Novbaesuris* de 2012 a 2016 revela uma realidade económico-financeira da EL distinta da atrás apresentada, ilustrada no quadro subsequente.

Quadro 6 – Aplicação dos critérios do art.º 62.º, n.º 1, als. a), b) e d), do RJAEI (alterado pelas Leis n.ºs 69/2015, de 16.07 e 7-A/2016, de 30.03) após correção das VPS e SE escriturados nos RAC da *Novbaesuris* de 2012 a 2016

Al. ⁽²²³⁾	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
a) VPS	280.148,07	316.063,46	395.568,82	353.344,13	334.136,78	409.911,42	451.220,25
CUSTOS/GASTOS TOTAIS	1.022.995,10	1.062.198,89	1.050.202,10	1.157.028,43	1.161.784,94	1.254.909,34	1.416.989,16
	27,39%	29,76%	37,67%	30,54%	28,76%	32,66%	NÃO APLICÁVEL
b) SE	738.409,60	712.322,84	652.154,04	712.946,95	884.580,27	868.515,52	913.671,28
RECEITAS/REND. TOTAIS	1.032.002,52	1.062.914,91	1.076.380,36	1.157.104,37	1.234.363,49	1.286.050,44	1.432.169,60
	71,55%	67,02%	60,59%	61,61%	71,66%	67,53%	NÃO APLICÁVEL
d) RESULTADO LÍQUIDO	7.625,19	716,02	26.178,26	75,94	72.578,55	31.141,10	15.180,42

3.4.10. Como evidenciado no quadro, as vendas e prestações de serviços realizadas pela *Novbaesuris* nos triénios 2010/2012, 2011/2013, 2012/2014 e 2013/2015 não financiaram, pelo menos, 50% dos gastos totais dos respetivos exercícios, verificando-se igualmente que, nos mesmos períodos, o peso dos subsídios à exploração obtidos superaram 50% das receitas dos correspondentes exercícios.

3.4.11. Face ao referido, observa-se que, à luz dos critérios estabelecidos nas als. a) e b) do n.º 1 do art.º 62.º do RJAEI (alterado pela Lei n.º 69/2015, de 16.07), a *Novbaesuris* não é uma empresa económica e financeiramente viável — realidade a que não será alheia o deficiente acompanhamento e fiscalização da sua atividade por parte do MCM (sinalizada em 3.1.1.6, 3.2.1.20 e 3.2.2.16), a demissão deste em avaliar a eficiência e economia da contratação in house de serviços à empresa (apontada em 3.3.5) e a acentuada dependência económica desta em relação àquele [evidenciada no p. 2.2.4, al. c)] em tal contexto.

3.4.12. Constatando-se que, no triénio 2010/2012, a EL incorrera nas situações previstas nas als. a) e b) do n.º 1 do art.º 62.º do RJAEI (alterado pela Lei n.º 69/2015, de 16.07), o MCM deveria ter determinado a sua dissolução ou, em alternativa, providenciar pela sua transformação, integração ou internalização nos termos regulados nos art.ºs 63.º a 65.º daquele regime, aplicáveis por remissão do n.º 2 do art.º 62.º — obrigação extensível aos triénios 2011/2013, 2012/2014 e 2013/2015 ante a persistência daquelas situações [als. a) e b) do n.º 1 do art.º 62.º] nos referidos períodos de exercício.

⁽²²³⁾ Menção às alíneas do n.º 1 do art.º 62.º do RJAEI.

3.4.13. Saliente-se que a obrigação imposta no art.º 62.º, n.º 1, do RJAEL às entidades públicas participantes — preterida pelo MCM nos anos de 2013, 2014, 2015 e 2016 em relação, respetivamente, aos triénios 2010/2012, 2011/2013, 2012/2014 e 2013/2015 — não se extingue ainda que as situações previstas nas várias alíneas do n.º 1 do art.º 62.º do RJAEL sejam posteriormente alteradas ou modificados os pressupostos da sua aplicação [como verificado com o aditamento do n.º 15 àquele art.º 62.º, operada pela Lei n.º 7-A/2016, de 30.03], exceto se os respetivos diplomas de alteração dispuserem de eficácia retroativa⁽²²⁴⁾. Entendimento diverso, além de carecer de base legal, seria fonte de desigualdades entre os municípios que, no prazo fixado no art.º 62.º, n.º 1, do RJAEL, cumpriram a obrigação nele prevista e os que, em virtude de a derogarem, beneficiariam de configurações normativas consagradas *ex novo* naquele regime mais favoráveis à manutenção das suas empresas em atividade (vide, neste sentido, o Ac. n.º 14/2015 – 1.ª S/PL, de 26.05, tirado no RO n.º 3/2015, por exemplo).

3.4.14. Nos termos do art.º 61.º, n.ºs 2 e 3, do RJAEL, “*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 MCM (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*”.

3.4.15. Do que antecede conclui-se que, nos anos de 2013 a 2016, o MCM não cumpriu a obrigação fixada no art.º 62.º, n.º 1, do RJAEL nos termos indicados, em colisão com os valores tutelados pelos princípios da legalidade e da prossecução do interesse público constantes nos art.ºs 266.º, n.ºs 1 e 2, da CRP e 3.º, n.º 1, e 4.º do CPA de 1991, replicados nas mesmas normas do CPA de 2015 (em vigor desde 08.04.2015) a que acresce, no âmbito deste último, o princípio da boa administração inscrito no seu art.º 5.º, na sua vertente organizacional.

3.4.16. Sem prejuízo do antes referido, não pode deixar de salientar-se, pela positiva, o facto de (como resumido em 2.3), em dezembro de 2018, o MCM ter desencadeado o processo de extinção da *Novbaesuris* em execução, mesmo que intempestiva, da obrigação prescrita no citado art.º 62.º, n.º 1 do RJAEL — apesar de, à data da conclusão do relatório, aquele (processo) não ter ainda atingido o seu termo⁽²²⁵⁾.

⁽²²⁴⁾ Cf. art.º 12.º, n.º 2, 2.ª parte do CC.

⁽²²⁵⁾ 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.

PARTE IV – DELIMITAÇÃO DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA PREVISTA NO ARTIGO 61.º, N.º 2, DA LOPTC, NA REDAÇÃO DADA PELA LEO PARA 2017

4.1. Em matéria de imputação de responsabilidade financeira sancionatória decorre da lei que a responsabilidade pela prática de infrações financeiras, que é individual e pessoal, recai sobre o agente ou os agentes da ação – art.^{os} 61.º, n.^{os} 1 a 4 e 62.º, aplicáveis por força do n.º 3 do art.º 67.º, todos da LOPTC.

4.2. No caso dos membros do Governo e dos titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, o regime aplicável, o n.º 2 do art.º 61.º da LOPTC, determina que esta responsabilidade financeira ocorrerá nos termos e nas condições fixadas no art.º 36.º do Decreto nº 22.257, de 25.02.1933.

Dispõe este art.º 36.º que *“São civil e criminalmente responsáveis por todos os atos que praticarem, ordenarem, autorizarem ou sancionarem, referentes a liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões, contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar dano para o Estado:*

- 1.º Os Ministros quando não tenham ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adotado resolução diferente;*
- 2.º Todas as entidades subordinadas à fiscalização do Tribunal de Contas, quando não tenham sido cumpridos os preceitos legais;*
- 3.º Os funcionários que nas suas informações para os Ministros não esclareçam os assuntos da sua competência em harmonia com a lei.”*

4.3. Como se vê, à luz do novo regime e numa interpretação literal, os autarcas só respondem financeiramente pelos *“(…) atos que praticarem, ordenarem, autorizarem ou sancionarem, referentes a liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões, contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar dano para o Estado» se não tiverem «ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adotado resolução diferente (...)”*.

4.4. Contudo há que atender a uma interpretação atualizadora do conceito *“estações competentes”* – vide análise mais detalhada no anexo XI ao relatório – o que implica reconhecer como *“estações”* quer organismos ou serviços exteriores à entidade na qual se integra o decisor, quer estruturas (unidades orgânicas) existentes no seio daquela.

4.5. Tais instâncias (*“estações”*) deverão também ser dotadas de habilitação legal ou regulamentar para intervir na fase final do procedimento administrativo que precede a formação do ato decisório (em detrimento de fases anteriores, em que têm lugar atos instrumentais ou preparatórios à decisão final), independentemente de essa intervenção ser obrigatória ou facultativa (isto é, provocada pelo decisor).

4.6. Concomitantemente, as “estações” deverão ter competência especializada na matéria que interessa à decisão final ou, por outras palavras, para formular juízos de natureza técnica, jurídica ou científica de forma aprofundada em determinada área do conhecimento (exs., saúde, ordenamento do território) destinados a auxiliar o decisor (esclarecendo-o) sobre as condicionantes a atender na prolação do ato final.

4.7. Entretanto, a Lei n.º 51/2018, de 16.08, que procedeu à sétima alteração à Lei n.º 73/2013, de 3.09 (Lei das Finanças Locais), vem mencionar no n.º 1 do art.º 80.º-A que a responsabilidade financeira prevista no n.º 2 do art.º 61.º da LOPTC “(...) *recai sobre os membros do órgão executivo quando estes não tenham ouvido os serviços competentes para informar ou, quando esclarecidos por estes em conformidade com as leis, hajam tomado decisão diferente*” e, no n.º 2 do mesmo artigo, que essa responsabilidade deve recair nos trabalhadores ou agentes que nas suas informações não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei.

4.8. Delimitado o conceito de “estações competentes” nos termos antes especificados, importa, por último, salientar que só informações ou pareceres em que seja identificada ou tratada a matéria relativa ao ato que é considerado ilegal e que consubstancia a infração financeira é que pode relevar para afastar a imputação de responsabilidade aos autarcas, nos termos do n.º 2 do art.º 61.º da LOPTC.

PARTE V – ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO

5.1. A exposição objeto da presente Parte incide sobre a apreciação das respostas (incluídas no anexo XII) oferecidas pelos responsáveis indiciados — já identificados no p. 1.4.1 do relatório — na sequência do contraditório realizado, os quais, no essencial, não sinalizam quaisquer incorreções ou insuficiências à matéria de facto explanada no RA.

5.2. Na resposta apresentada, o indiciado responsável F..., não contesta as infrações financeiras que lhe foram imputadas no RA (p. 4.2.1, pág. 79) - adjudicação dos serviços relativos ao *Sistema Educativo Municipal* e à organização do evento *Dias Medievais de Castro Marim 2013*, e autorização da realização das inerentes despesas, nos valores de € 315.824,52 (isento de IVA) e € 288.923,98 (sem IVA), respetivamente, que não observaram o preceituado nos art.ºs 68.º, n.º 1, als. f) e g), da LAL e 18.º, n.º 1, al. a), do DL n.º 197/99, de 08.06, bem como a não demonstração de que os preços referentes aos mesmos contratos e aos dois outros que outorgou em 03.04.2013 e 03.07.2013 tiveram por referência preços de mercado, desrespeitando, assim, o disposto nos art.º 36.º, n.º 2, do RJAE e o respetivo 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 diploma (p.4.2.5, pág. 81).

5.3. Contudo, o mesmo responsável não concorda com a interpretação que foi feita no RA, quanto ao n.º 2 do art.º 61.º da LOPTC, em especial quanto ao significado da expressão “*estação competente*”, uma vez que, no seu entender:

- i) Tal expressão carece de uma interpretação atualista, atenta a vetustez do diploma que a menciona (Decreto 22257, de 25.02.1933), a qual deve ter em “*conta as normas legais que gravitam em torno do exercício interpretativo*”, particularmente o art.º 9.º do Código Civil, bem como razões sistemáticas (n.ºs 7 a 13 da resposta);
- ii) Não pode ser exigido, para este efeito, a inexistência de uma relação de hierarquia entre a “*estação*” e o decisor, uma vez que a norma legal não faz essa distinção e no preceito legal também é feita referência a “*funcionários*” (n.ºs 17 a 24 da resposta);
- iii) Embora reconheça que exercia o poder de direção sobre as unidades orgânicas que se pronunciaram previamente aos atos de adjudicação que praticou, tal não devia obstar a que as mesmas fossem enquadráveis no conceito de “*estações competentes*” e, como tal, não lhe devia ter sido imputada responsabilidade financeira (n.ºs 31 e 32 da resposta).

5.4. Apreciando o alegado, concorda-se com o indiciado responsável, no sentido que deve ser feita uma interpretação atualista do conceito “*estações competentes*”, previsto no art.º 36.º do Decreto 22257, de 25.02.1933 e aplicável, por força do n.º 2 do art.º 61.º da LOPTC, e que se deve atender às regras de interpretação da lei constantes do art.º 9.º do Código Civil. Foi esse o procedimento seguido no RA e agora no relatório (p. 4.23 a 4.26).

No entanto, reitera-se o entendimento efetuado, no sentido de que as “*estações competentes*” só podem desresponsabilizar financeiramente os decisores (e serem elas responsabilizadas) se, para além de deterem habilitação para intervir na fase final do procedimento e competência especializada na matéria, também tiverem capacidade de valoração autónoma, sendo certo que o art.º 80.º-A da Lei n.º 51/2018, de 16.08, norma que se pode considerar interpretativa para este efeito, e na esteira do alegado, vem expressamente referir que as informações dos trabalhadores e agentes para os órgãos executivos podem afastar a imputação de responsabilidade financeira aos autarcas.

Salienta-se, no entanto, que as informações assim produzidas devem mencionar e tratar os assuntos que respeitem aos atos que se vierem a considerar ilegais.

Ora, no caso das duas adjudicações/autorizações de despesa feitas pelo indiciado responsável (p. 6.1 do relatório), nenhuma informação ou parecer prévio foi proferido quanto à questão da competência para a prática desses atos. E, quanto à infração apontada no ponto 6.5 do relatório, também se verifica do teor dos documentos de suporte à decisão e identificados no quadro n.º 1 do anexo II ao relatório, que os mesmos, atento o seu teor (e origem, no caso do Gabinete de Apoio ao Presidente e proposta da empresa, respetivamente) não são aptos a afastar a responsabilidade sancionatória indiciada.

5.5. Contudo, cumpre dar nota que, em sede de relatório, se considerou que o indiciado responsável cometeu uma única infração financeira, na forma continuada, ao não demonstrar que, na formação dos preços estipulados nos 4 CPS indicados no quadro 2 do anexo II, atendeu aos preços à época praticados no mercado para o fornecimento de serviços similares — como o impunha o art.º 36.º, n.º 2 do RJAEL — em detrimento das 4 infrações em concurso efetivo que lhe foram imputadas no RA⁽²²⁶⁾. Dispõe o art.º 30.º, n.º 2 do Código Penal (aplicável *ex vi* art.º 67.º, n.º 4 da LOPTC) que “*Constitui um só crime continuado a realização plúrima do mesmo tipo de crime ou de vários tipos de crime que fundamentalmente protejam o mesmo bem jurídico, executada por forma essencialmente homogênea e no quadro da solicitação de uma mesma situação exterior que diminua consideravelmente a culpa*”

⁽²²⁶⁾ Vide p. 4.2.5 do RA e quadro 2 do seu anexo I (págs. 81 e 87).

do agente". No caso em apreço, constata-se que se encontram preenchidos os pressupostos exigidos na norma transcrita, nomeadamente, (i) a realização plúrima do mesmo tipo de infrações (violação reiterada do aludido art.º 36.º, n.º 2 do RJAEL), (ii) que protegem o mesmo bem jurídico (a concorrência, lesada mediante a atribuição de subsídios legalmente proscritos), (iii) executada de forma homogénea (traduzida na omissão do confronto dos preços dos serviços contratados com os transacionados no mercado para serviços idênticos) (iv) no contexto de uma situação externa que diminui a censurabilidade do agente. No tocante a este último pressuposto, salientam-se os seguintes aspetos:

- i) Apesar do positivado no art.º 36.º, n.º 2, do RJAEL não constituir uma norma inovatória face ao regime jurídico que o antecedeu (o RJSEL) pelas razões indicadas no p. 3.2.4.20, al. a) do relatório, é incontroverso que o conhecimento da “lei nova” pelos seus destinatários exige sempre um determinado período de tempo (denominado *vacatio legis*⁽²²⁷⁾) que, no caso do RJAEL, foi suprimido, cf. resulta da sua entrada em vigor no dia seguinte ao da sua publicação (art.º 72.º do RJAEL, ou seja, em 01.09.2012) — explicável pela necessidade de imediata atuação legislativa do Estado Português em execução dos compromissos assumidos em maio de 2011 no *Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica*⁽²²⁸⁾. Contudo, e como ocorre, em regra, nas situações de sucessão (global) de regimes, em circunstâncias normais o legislador do RJAEL teria, muito provavelmente, prolongado o prazo da *vacatio* atendendo, cumulativamente, à extensão daquele diploma e a aspetos nele regulados de forma diversa da constante no regime por ele revogado como, por *ex.*, a eliminação do dualismo da forma jurídico-organizativa das empresas (forma de direito privado *versu* direito público), a proibição da existência de um setor empresarial local paralelo e as restrições inseridas ao objeto societário das EL;
- ii) Concomitantemente, revela-se excessivo afirmar que o tempo transcorrido entre o início da vigência do RJAEL (01.09.2012) e os ilícitos praticados pelo responsável (ocorridos de 03.04.2013 a 23.07.2013⁽²²⁹⁾) e entre estes e as primeiras decisões⁽²³⁰⁾ da 1.ª Secção do TdC incidentes sobre os “preços de mercado” aludidos no art.º 36.º, n.º 2 daquele regime — consubstanciadas nos seus Acs. n.ºs 4/2013 e 5/2013, ambos de 04.03.2013 (proferidas nos procs. de visto n.ºs 1888/2012 e 1889/2012, respetivamente) — foi manifestamente suficiente para o MCM e os seus serviços afastarem todas as incertezas sobre a interpretação e aplicação do citado preceito legal e adequarem de imediato a sua atividade contratual (com a EL) ao nele prescrito.

5.6. Na resposta apresentada, o indiciado responsável A... impugna a infração financeira que lhe foi imputada no RA (p. 4.2.2, pág. 79) por, em 10.02.2014, ter adjudicado os serviços objeto do CPS relativo ao *Sistema Educativo Municipal* (de 12.02.2014) e autorizado a respetiva despesa, no valor de € 229.554,30, sem IVA, em violação da redução imposta no art.º 33.º, n.º 1, al. b) da LOE 2014, aplicável por força do disposto no art.º 73.º, n.º 1 daquela Lei. Para o efeito advoga, em síntese, que “o *dever jurídico de aferir da verificação da exigência de aplicação das reduções remuneratórias*” impende sobre

⁽²²⁷⁾ O prazo da *vacatio legis* é de cinco dias se os atos legislativos e outros atos de conteúdo genérico nada indicarem, cf. art.º 2.º, n.º 2 da Lei n.º 74/98, de 11.11, republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11.07.

⁽²²⁸⁾ Menção ao *Memorando* instituído entre o Estado Português e a União Europeia, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Central Europeu no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira.

⁽²²⁹⁾ Cf. datas dos atos adjudicatórios indicadas no quadro 2 do anexo II do relatório.

⁽²³⁰⁾ No ordenamento jurídico interno, a jurisprudência não configura uma fonte de Direito mas desempenha um relevante papel na interpretação e aplicação da lei (vide art.º 8.º, n.º 3 do Cód. Civil), auxiliando, por esta via, todos os que se encontram a ela sujeitos.

o órgão emitente do parecer prévio vinculativo, ou seja, a CMCM, cf. art.º 73.º, n.ºs 4 e 11 da LOE 2014 (n.º 34 da resposta) que, se o proferir “*contra legem (...) praticará uma infração suscetível de responsabilizar todos os seus membros*” (n.º 35 da resposta). Diferentemente, o autor do ato adjudicatório “*apenas terá de verificar a existência do parecer*” (n.º 37 da resposta), não lhe cabendo “*analisar se deveriam ou não ser aplicadas as reduções remuneratórias ou reponderar a necessidade de as efetuar*” (n.º 38 da resposta). Referindo-se à sua intervenção na deliberação da CMCM de 05.02.2014 — na qual se concedeu o aludido parecer prévio favorável — e ao ulterior ato adjudicatório por si praticado (em 10.02.2014), o responsável entende que “*sempre se poderia sustentar estar em causa uma dupla punição do Requerente pelo mesmo facto - a qual é proibida pela Constituição - pois trata-se de dois atos que incidem sobre o mesmo objeto, praticados pelo mesmo autor (ainda que, quanto ao parecer, exista «complicação») e integrantes do mesmo procedimento administrativo*” (n.º 31 da resposta).

5.7. A apreciação do alegado e da sua correção passa pela análise do tipo de parecer exigido no art.º 73.º, n.º 4 da LOE 2014 (*parecer prévio vinculativo*), cuja emissão, nos termos do n.º 5 da mesma disposição legal, depende dos requisitos que de seguida se reproduzem:

- a) Verificação do disposto no n.º 4 do artigo 35.º da Lei n.º 12 -A/2008, de 27 de fevereiro, e no Decreto-Lei n.º 47/2013, de 5 de abril, alterado pela Lei n.º 66/2013, de 27 de agosto, e da inexistência de pessoal em situação de mobilidade especial apto para o desempenho das funções subjacentes à contratação em causa, cujo procedimento é definido por portaria prevista nos termos do diploma que institui e regula o sistema de requalificação de trabalhadores em funções públicas;
- b) Declaração de cabimento orçamental emitida pelo órgão, serviço ou entidade requerente;
- c) Verificação do cumprimento do disposto no n.º 1.

Ante os requisitos que condicionam a sua emissão, o parecer em referência insere-se na categoria de pareceres que manifestam um poder de controlo da regularidade de um ato administrativo (por oposição aos que traduzem um poder dispositivo), caracterizados por Pedro Gonçalves como “*aqueles em que um órgão efetua uma valoração de carácter crítico-jurídico subsequente à verificação dos parâmetros de validade a que o ato administrativo em formação está sujeito*” sendo, em princípio, “*parcialmente vinculantes, i.e., só vinculam na medida em que o órgão se pronuncie no sentido da não conformidade do ato administrativo ao ordenamento jurídico aplicável*”, inexistindo, em tais casos, “*qualquer segmentação do poder decisório*” (co-decisão). O ato administrativo não conforme com aquela categoria de pareceres não é necessariamente ilegal, “*já que o recurso contra esse ato pode demonstrar que o juízo crítico feito no parecer estava viciado e que o ato podia ter afinal o conteúdo que o parecer proíbia*”⁽²³¹⁾.

Acresce que, no caso concreto, o responsável não estava inibido de adjudicar os serviços em questão por um valor inferior ao indicado no parecer — materializado na Prop. n.º 31/2014/CM — como, de facto, sucedeu. Assim, na Prop. n.º 31/2014/CM, pode ler-se que “*solicita-se parecer sobre:*

1 – Descrição e Objeto do contrato: Contratação de serviços de educação, de acordo com o definido no Anexo I. O contrato a celebrar, atendendo ao seu objeto, não reveste a natureza de trabalho subordinado (...)”.

No citado Anexo I, denominado *Aquisição de Serviços de Educação*, consta o seguinte:

⁽²³¹⁾ Cf. PEDRO GONÇALVES em artigo intitulado *Apontamentos sobre a função e natureza dos pareceres vinculantes*, pub. nos Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 0, Novembro-Dezembro 1996, pág. 8.

“F – PREÇO BASE

Fixa-se como preço contratual, o seguinte valor: 229.569,40 € (duzentos e vinte e nove mil, quinhentos e sessenta e nove euros e quarenta cêntimos”.

Como se alcança do texto do art.º 47.º, n.º 1 do CCP, o preço base⁽²³²⁾ é o montante **máximo** que a entidade adjudicante se dispõe a pagar pela execução de todas as prestações que constituem o objeto do contrato, tendo o responsável adjudicado os aludidos serviços de educação pela importância de € 229.554,30, sem IVA.

Por último, e como flui do exposto, os pareceres inserem-se numa fase preliminar do procedimento de formação de um ato administrativo, têm natureza opinativa, esgotam os seus efeitos no quadro das relações entre o órgão que o emite e o órgão decisor (atos internos) constando o seu regime, à data dos factos, nos art.ºs 98.º e 99.º do CPA de 1991. Diferentemente, “*A adjudicação é o ato pelo qual o órgão competente para a decisão de contratar aceita a única proposta apresentada ou escolhe uma de entre as propostas apresentadas*” (art.º 73.º, n.º 1 do CCP), revestindo a natureza de ato administrativo nos termos definidos no art.º 120.º do referido CPA, ou seja, como “*decisões dos órgãos da Administração que ao abrigo de normas de direito público visem produzir efeitos jurídicos numa situação individual e concreta*” (art.º 120.º do CPA de 1991). Em oposição ao afirmado pelo responsável, o sucinto confronto dos atos indicados (parecer *versus* ato adjudicatório) evidencia que o seu objeto e efeitos não se sobrepõem.

Atento o supra descrito, no relatório (p. 6.2) considera-se que, nesta matéria, a infração financeira sancionatória decorre da adjudicação dos serviços e autorização da realização da respetiva despesa, pelo Presidente da CMCM, em 10.02.2014, no valor de € 237.696,30 (IVA incluído), a coberto de parecer prévio favorável a tal contratação, concedido por deliberação da CMCM, de 05.02.2014 com base na Prop. N.º 31/2014/CM (que acolheu a Inf. da UOGAF n.º 495, de 03.02.2014).

Contudo, atento o disposto no n.º 2 do art.º 61.º da LOPTC, considera-se que neste caso não é possível imputar responsabilidade financeira sancionatória ao Presidente da CMCM, bem como aos demais membros do órgão executivo, atenta a existência de informação e parecer prévio com conteúdo que permitiu fundamentar a adjudicação considerada ilegal.

5.8. Sequentemente, e ainda no âmbito da derrogação da redução remuneratória positivada no art.º 33.º, n.º 1, al. b) da LOE 2014, o responsável A... afasta a aplicação daquela redução com fundamento na inexistência de identidade entre os objetos dos CPS celebrados em 14.05.2013 e 12.02.2014 no domínio do *Sistema Educativo Municipal* — adiante “CPS de 2013” e “CPS de 2014”, respetivamente — exigida no art.º 73.º, n.º 1 daquela Lei, descrevendo, em moldes extensos, os serviços incluídos naqueles contratos e assinalando as respetivas diferenças qualitativas e quantitativas (n.ºs 46 a 63 da resposta). Um breve parêntesis para referir que a objeção à inclusão das atividades de tempos livres objeto do Programa Férias Ativas (da Páscoa e Verão), previstas no CPS de 2013, na Lei de Bases do Sistema Educativo aprovada pela Lei n.º 46/86, de 14.10, formulada no p. 3.3.2.14 do RA (n.ºs 64 a 70 da resposta), já foi comentada no mesmo ponto do relatório, para o qual se remete.

⁽²³²⁾ O preço base a indicar não inclui o IVA, cf. art.º 473.º do CCP.

5.9. Alegações semelhantes, para afastar a identidade entre o objeto dos citados contratos, constam na resposta enviada pela indiciada responsável B... (n.ºs 10 a 33 e 47 a 80 da resposta), bem como na resposta conjunta apresentada pelos indiciados responsáveis G... e H... (n.ºs 1 a 38 e 48 a 61 da resposta).

5.10. De toda a argumentação oferecida destacam-se ainda a menção à letra do art.º 73.º, n.º 1 da LOE 2014⁽²³³⁾ — que não alude “a atividades ou serviços similares, conforme refere o Tribunal, mas apenas exigindo identidade do objeto e das prestações” (n.º 76 da resposta) —, à sinalização de que “no CPS de 2014 ocorre uma diminuição do preço global do CPS, relativamente ao ano de 2013” (n.º 74 da resposta) e à inexistência de suporte doutrinal e jurisprudencial atinente ao conceito de “idêntico objeto”, constante no referido preceito legal (n.ºs 79 a 81 e 87 da resposta).

No tocante à expressão “idêntico objeto”, empregue na redação do art.º 73.º, n.º 1 da LOE 2014, reitera-se a interpretação que dele se fez no p. 3.3.2.16 do RA (pág. 48), mantido no mesmo ponto deste documento, realçando-se igualmente o facto de o próprio MCM ter aferido a identidade do objeto do CPS relativo ao *Sistema Educativo Municipal* celebrado em 30.12.2014 com o do CPS de 2014 recorrendo à similitude dos serviços previstos num e noutro, como se deu conta no mesmo ponto. Por conseguinte, as diferenças qualitativas — ausência das AEC e dos serviços referentes ao Programa Férias Ativas (Páscoa e Verão) e aditamento dos serviços de cobrança (n.ºs 54 a 57 da resposta) — e quantitativas (n.ºs 58 a 63 da resposta) apontadas pelo responsável ao CPS de 2014 não são passíveis de infletir o entendimento antes expresso no RA. Como observam os responsáveis G... e H..., “se a definição de identidade correspondesse apenas a contratos com objeto totalmente iguais, uma pequena alteração permitiria escapar à norma (...)” (n.º 59 da resposta).

Porém, assiste razão aos respondentes, incluindo E..., ao observarem que o valor do CPS de 2014 (€ 229.554,30, sem IVA) é menor que o do CPS de 2013 (€ 315.824,52 isento de IVA) atendendo a que no RA não se quantificou, relativamente aos serviços que se mantiveram nos 2 contratos, a despesa que deveria ter sido objeto de redução (em 12%) nos termos do disposto no art.º 33.º, n.º 1, al. b) da LOE 2014 — o que de seguida se efetua.

Nos quadros seguintes indicam-se todos os serviços previstos nos CPS de 2013 e 2014, respetivas quantidades, preços unitários (PU) e totais (sem IVA) em conformidade com o teor das propostas apresentadas pela *Novbaesuris* para a sua prestação, anexas às suas cartas de 30.04.2013 e de 06.02.2014.

Quadro - Serviços previstos no CPS de 2013, cf. proposta da EL anexa à sua carta com a ref.ª n.º 372, de 30.04.2013

FORNECIMENTO DE REFEIÇÕES	N.º TOTAL DE REFEIÇÕES/CRIANÇAS	PU (€)	PREÇO TOTAL (€)
Pré-escolar Altura	9.680	2.45	23.703,80 ⁽²³⁴⁾
Pré-escolar Castro Marim	14.740	1.46	21.520,40
1.º Ciclo Altura	27.500	2.45	67.340,35 ⁽²³⁵⁾
1.º Ciclo Castro Marim	5.940	1,46	8.672,40
1.º Ciclo Odeleite	3.520	1,46	5.139,20
Subtotal:			126.376,15
PROLONGAMENTO			

⁽²³³⁾ Preceito legal reproduzido no p. 3.3.2.3 do relatório.

⁽²³⁴⁾ O valor total parcelar indicado na proposta da EL padece de erro, pois deveria ascender a € 23.716,00 (sem IVA).

⁽²³⁵⁾ O valor total parcelar indicado na proposta da EL padece de erro, pois deveria ascender a € 67.375,00 (sem IVA).



FORNECIMENTO DE REFEIÇÕES	N.º TOTAL DE REFEIÇÕES/CRIANÇAS	PU (€)	PREÇO TOTAL (€)
Pré-escolar Altura	300	48,00	14.400,00
Pré-escolar Castro Marim	540	68,50	36.990,00
Subtotal:			51.390,00
AUXILIAR EDUCATIVA			9.435,97
SERVIÇOS DE COORDENAÇÃO			29.622,41
Subtotal:			39.058,38
Total parcial (inclui todos os serviços anteriores):			216.824,53
AEC			59.000,00
Férias Ativas (Páscoa e Verão)			40.000,00
Total global:			315.824,52

Quadro - Serviços previstos no CPS de 2014, cf. proposta da EL anexa à sua carta com a ref.ª n.º 13, de 06.02.2014

FORNECIMENTO DE REFEIÇÕES	N.º TOTAL DE REFEIÇÕES/CRIANÇAS	PU (€)	PREÇO TOTAL (€)
Pré-escolar Altura	6.001	3,65	21.903,65
Pré-escolar Castro Marim	11.010	3,65	40.186,50
1.º Ciclo Altura	15.194	3,65	55.458,10
1.º Ciclo Castro Marim	4.302	3,65	15.702,30
1.º Ciclo Odeleite	1.935	3,65	7.062,75
Subtotal:			140.313,30
PROLONGAMENTO			
Pré-escolar Altura	302	68,50	20.687,00
Pré-escolar Castro Marim	484	68,50	33.154,00
Subtotal:			53.841,00
AUXILIO EDUCATIVO			28.200,00
SERVIÇOS DE COORDENAÇÃO			não indicado
Subtotal:			28.200,00
Total parcial (inclui todos os serviços anteriores):			222.354,30
Serviços de Cobrança			7.200,00
Total global:			229.554,30

Como resulta dos quadros anteriores, o valor dos serviços comuns aos CPS de 2013 e 2014 ascendeu, respetivamente, a € 216.824,53 e € 222.354,30 (valores sem IVA).

O quadro que se segue ilustra a aplicação da redução remuneratória aos preços unitários dos serviços (comuns) contratados em 2013, secundada pelo apuramento dos correspondentes valores totais em função das quantidades fixadas em 2014.

FORNECIMENTO DE REFEIÇÕES	N.º TOTAL DE REFEIÇÕES/CRIANÇAS	PU DE 2013 (€)	PU - 12%	PREÇO TOTAL COM REDUÇÃO (€)
Pré-escolar Altura	6.001	2.45	2.16	12.962,16
Pré-escolar Castro Marim	11.010	1.46	1,28	14.092,80
1.º Ciclo Altura	15.194	2.45	2.16	32.819,04
1.º Ciclo Castro Marim	4.302	1,46	1,28	5.506,56
1.º Ciclo Odeleite	1.935	1,46	1,28	2.476,80
Subtotal:				67.857,36
PROLONGAMENTO				

FORNECIMENTO DE REFEIÇÕES	N.º TOTAL DE REFEIÇÕES/CRIANÇAS	PU DE 2013 (€)	PU – 12%	PREÇO TOTAL COM REDUÇÃO (€)
Pré-escolar Altura	302	48,00	42,24	12.756,48
Pré-escolar Castro Marim	484	68,50	60,28	29.175,52
<i>Subtotal:</i>				<i>41.932,00</i>
AUXILIO EDUCATIVO		9.435,97	8.303,65	8.303,65
SERVIÇOS DE COORDENAÇÃO		-----		-----
<i>Subtotal:</i>				<i>8.303,65</i>
<i>Total parcial:</i>				<i>118.093,01</i>

Notas ao quadro:

- i) Considerou-se que o valor dos serviços de auxiliar educativa indicado na proposta da EL referente a 2013 poderia ser objeto de redução uma vez que, em ambos os anos (2013 e 2014), a empresa alocou os mesmos recursos humanos⁽²³⁶⁾;
- ii) O valor dos serviços de coordenação não foram objeto de qualquer redução ante a sua não especificação na proposta da EL referente a 2014⁽²³⁷⁾, pelo que a consideração do preço, ainda que reduzido (por referência ao indicado em 2013), para o efeito em questão revelar-se-ia incorreta.

Do que antecede conclui-se que, se o MCM tivesse aplicado a redução prescrita no art.º 33.º, n.º 1, al. b) da LOE 2014, o preço do CPS de 2014 sofreria uma diminuição correspondente à importância de € 104.261,29, sem IVA (€ 222.354,30 - € 118.093,01).

Por último, refira-se que a norma do art.º 33.º da LOE de 2014 não foi inovadora (vem desde o OE de 2011) e existia, à data, doutrina sobre preceito análogo previsto na LOE de 2011⁽²³⁸⁾.

5.11. No que respeita à infração imputada no RA (p. 4.2.3, pág. 80), pela adjudicação dos serviços de coordenação e produção artística do evento *Dias Medievais de Castro Marim* nos anos de 2015 e 2016 à N... pelas quantias de € 16.700,00 e € 15.030,00 (valores sem IVA), titulados nos CPS datados de 15.07.2015 e 22.07.2016, respetivamente, e com desrespeito pela proibição constante no art.º 6.º, n.º 2, do RJAEL, uma vez que a responsabilidade pela organização global do evento se encontrava atribuída à *Novbaesuris*, desde 2011, foi alegado pelo indiciado responsável, A..., em síntese, que:

- i) “(...) até 2009, apesar da coordenação estratégica e a autorização de despesa estar sempre a cargo do executivo, a coordenação operacional do evento estava a cargo do Q..., funcionário do Município (...)” (n.º 103 da resposta);
- ii) “Com a constituição da *NOVBAESURIS*, em 2009, o Senhor Q... foi designado administrador da empresa (...)”, sendo que a partir do ano de 2011, “parte dos serviços relativos aos Dias Medievais que eram alvo de contratações externas, passaram a ser prestados pela NOVBAESURIS (...)” e, quer nesse ano quer no de 2012, foram celebrados contratos-programa entre as partes. Nos anos de 2013 a 2016 foram outorgados contratos de prestação de serviços, desconhecendo as razões para a alteração do tipo contratual (n.ºs 104 a 109 da resposta);

⁽²³⁶⁾ Na proposta da *Novbaesuris* anexa à sua carta com a ref.ª n.º 372, de 30.04.2013, pode ler-se, em relação a “Serviços de auxiliar educativa”, o seguinte: “*Está incluída também na proposta a contratação de uma auxiliar educativa para o pré-escolar de Altura*”. O mesmo compromisso, redigido nos mesmos termos, é replicado na sua proposta anexa à sua carta com a ref.ª n.º 13, de 06.02.2014.

⁽²³⁷⁾ Menção à proposta da *Novbaesuris* anexa à sua carta com a ref.ª n.º 13, de 06.02.2014.

⁽²³⁸⁾ Cfr. artigo denominado *A Lei do Orçamento de Estado para 2011 e os contratos de aquisição de serviços: reduções remuneratórias e limitação da contratação*, JOÃO AMARAL E ALMEIDA, pub. in *Revista de Contratos Públicos*, n.º 1, Cedripe, 2011, pag. 173 e segs.

- iii) “*Em março de 2015, o Administrador da Novbaesuris cessou as suas funções de Administrador (...)*”, tendo as contratações com a N..., onde passou a exercer funções de colaborador, permitido ao MCM continuar a dispor do seu *Know-how* e experiência (n.ºs 114 a 118 da resposta);
- iv) A N... desenvolvia “*(...) todo o trabalho organizativo, de planificação, seleção e coordenação dos serviços indispensáveis à realização do evento, ao passo que à NOVBAESURIS caberia a sua execução (...)*” (n.º 142 da resposta);
- v) Não ocorreu violação do n.º 2 do art.º 6.º do RJAEL, uma vez que a atividade em causa não foi efetivamente externalizada através de instrumento adequado, o contrato-programa (n.ºs 150 a 158 da resposta). Nos casos em apreço o MCM tinha outorgado contratos de prestação de serviços com a EL e “*(...) no caso da prestação de serviços não há uma efetiva transferência de atribuições próprias do Município para uma empresa local*” (n.º 163 da resposta) e mesmo o “*(...) facto de não ser demonstrado que os preços são efetivamente de mercado não é apto a desqualificar o contrato como uma prestação de serviços nem a qualifica-lo enquanto contrato-programa*” (n.º 185 da resposta);
- vi) A contratação com a N... não representou qualquer dano para o erário público, tendo o valor global sido inferior aos dos anos anteriores.

5.12. Apreciando o alegado, concorda-se com a descrição do regime legal que é feita, RJAEL, bem como com a qualificação jurídica dos contratos, concluindo pela aptidão do contrato-programa como instrumento para prosseguir a situação da externalização de atividades do município e a sua diferenciação do contrato de prestação de serviços.

Contudo, reiteram-se as considerações feitas no RA que concluíram pela violação do n.º 2 do art.º 6.º do RJAEL, uma vez que:

- i) O plano anual de atividades da *Novbaesuris*, aprovado pela sua AG [art.º 16.º, n.º, al. c), dos seus Est.], acolhe as orientações estratégicas fixadas pela entidade pública participante (art.º 37.º, n.ºs 2 e 4, do RJAEL), que “*definem os objetivos a prosseguir tendo em vista a promoção do desenvolvimento local e regional ou a forma de prossecução dos serviços de interesse geral, contendo metas quantificadas e contemplando a celebração de contratos entre as entidades públicas participantes e as empresas locais*” (art.º 37.º, n.º 3, do RJAEL).
- ii) Para o ano de 2015, o plano de atividades e orçamento da empresa local *Novbaesuris* previu a realização do projeto designado “*Dias Medievais de Castro Marim 2015*”, através da formalização de um CPS com o MCM, no valor de € 295.611,70, sem IVA (pág. 11 do plano), assim descrito: “*No seguimento do sucedido em anos anteriores e com o âmbito de manter os padrões de qualidade de edições anteriores, a Novbaesuris EM SA irá, em parceria⁽²³⁹⁾ com o Município de Castro Marim, levar a cabo os procedimentos necessários para a organização dos Dias Medievais de Castro Marim 2015*” (pág. 8 do plano). Em 2016, o plano de atividades da EL voltou a contemplar o mesmo projeto, a desenvolver mediante celebração de um CPS com a autarquia no valor de € 289.470,24, sem IVA, descrito⁽²⁴⁰⁾ de forma idêntica à constante no plano de atividades de 2015.

⁽²³⁹⁾ “Parceria” ditada pelo facto [i] de a prestação de certos serviços inerentes à organização do evento — como a cobrança do preço dos bilhetes de acesso ao Castelo aos visitantes ou do preço devido pelo fornecimento do “banquete medieval” — exigirem a prévia delegação de poderes públicos de autoridade de que o MCM é titular (cf. art.º 27.º, n.º 1, do RJAEL) e [ii] de sobre este impender o dever de garantir a segurança e ambiente (limpeza) públicos no decurso do evento, o que obriga à articulação das ações por si tomadas nestes domínios com a entidade responsável pela organização daquele (a *Novbaesuris*).

⁽²⁴⁰⁾ Cf. teor das págs. 8 e 10 do plano de atividades e orçamento de 2016 da *Novbaesuris*.

- iii) Resulta do exposto nos parágrafos anteriores que competia à *Novbaesuris* a responsabilidade pela integral implementação do evento, em consonância com o exercício das atividades de “*Organizar, gerir e explorar eventos*” e de “*Desenvolver ações de animação e promoção culturais do Concelho*” previstas no seu objeto social [art.º 4.º, als. d) e z), dos seus Est.].
- iv) A esta conclusão não obsta o facto de o MCM ter outorgado com a EL, para estes dois anos, contratos que denominou de contratos de prestação de serviços. Como se mencionou no RA (p.3.3.6, a fls. 60 a 64), estes contratos não respeitaram o disposto no art.º 36.º, n.º 2, do RJAL, para legalmente serem considerados como tal.

Acresce que, a qualificação jurídica dos negócios, em geral, não tem de resultar do *nomen juris* que as partes lhe atribuem, mas antes dos elementos que as manifestações de vontade dos intervenientes na criação e atuação da situação revelem sobre a sua real natureza.

Recorde-se que, estribada no art.º 664.º⁽²⁴¹⁾, do CPC, a 1.ª Secção do Tribunal tem considerado que “*os contratos devem ser analisados e qualificados, não apenas com base na sua configuração formal, mas também em função das circunstâncias em que se enquadram e dos objetivos que visam realizar*”, cf. afirmado no seu Ac. n.º 2/2011, de 21.01 (emitido no RO n.º 17/2010-R, no âmbito do proc. de visto n.º 1022/2010) e na vasta jurisprudência nele citada e, mais recentemente, no seu Ac. n.º 2/2012, de 07.02 (tirado no RO n.º 34/2011, no âmbito do proc. de visto n.º 30/2010-SRMTTC), no qual se volta a salientar que o TC “*tem sempre dado prevalência à natureza substancial dos negócios jurídicos em detrimento da sua qualificação formal*”.

5.13. De seguida, o indiciado responsável A... impugna o número de infrações (7) que, no RA, lhe foram imputadas⁽²⁴²⁾ pela não remessa de 7 contratos para fiscalização prévia do TdC nos anos de 2015 e 2016 — preterindo o disposto nos art.ºs 46.º, n.º 1, al. b) e 48.º da LOPTC, conjugado com o art.º 145.º, n.º 1 da LOE 2015 ou o art.º 103.º, n.º 1 da LOE 2016 (consoante o ano) —, considerando que, no máximo, seriam duas as infrações, uma por cada ano. Apoia a sua tese no facto de o art.º 22.º do CCP não exigir “*a celebração conjunta de contratos*”, pelo que “*só aquando da celebração do contrato cujo valor, acumulado com os anteriores, excedesse o limiar dos 350.000,00, haveria o dever de sujeição a visto prévio*” (n.ºs 251 a 256 da resposta).

5.14. Como se deixou expresso no RA (vide p. 3.3.4.6, pág. 55), a divisão de contratos em lotes isolados (aludida pelo responsável) constitui uma legítima opção das entidades adjudicantes, não se tendo formulado qualquer reparo ao facto de, em 2015 e 2016, o MCM ter celebrado contratos separados referentes a “*prestações do mesmo tipo, suscetíveis de constituírem objeto de um único contrato*”, cf. art.º 22.º, n.º 1 do CCP. No entanto, este preceito legal impõe às mencionadas entidades que, na presença de vários lotes passíveis de integrar um único contrato se aplique, a cada um dos lotes, o procedimento pré-contratual que, pelas regras da escolha do procedimento em função do valor, resultar da soma do valor de todos os lotes. Saliente-se que, para este efeito, é indiferente que a divisão ocorra em simultâneo [art.º 22.º, n.º 1, al. a) do CCP] ou de forma espaçada no tempo [art.º 22.º, n.º 1, al. b) do CCP] sendo que, nesta hipótese, o período temporal a considerar para a determinação da citada soma de valores é balizado a um ano.

Do regime abreviadamente resumido observa-se que, quando as entidades adjudicantes pretendam repartir por vários contratos prestações suscetíveis de integrar um só (contrato), encontram-se

⁽²⁴¹⁾ Atual art.º 5.º, n.º 3.

⁽²⁴²⁾ Vide p. 4.2.4 do RA, pág. 81.

legalmente vinculadas a atender, *ab initio*, ao valor conjunto daquelas para definir o procedimento adjudicatório aplicável à formação de cada um deles. Por conseguinte, aquando da celebração do primeiro contrato isolado, as entidades adjudicantes também sabem se aquele e os demais estão ou estarão (ou não) sujeitos ao controlo financeiro prévio do TdC — não tendo que aguardar pela “celebração do contrato cujo valor, acumulado com os anteriores, excedesse o limiar de 350.000,00”⁽²⁴³⁾ para o remeter a este Tribunal, em conjunto com os convencionados no pretérito. Concomitantemente, refira-se que, atento o estatuído no art.º 45.º, n.º 3 da LOPTC, a tese do responsável importaria a inutilidade do controlo prévio incidente sobre o conjunto de contratos que, à data da sua remessa, já tivessem produzido todos os seus efeitos materiais.

5.15. Ainda sobre a mesma matéria, o indiciado responsável considera que, a existirem ilícitos, estes deverão ser reduzidos a uma única infração financeira, na forma continuada, perante a verificação de todos os pressupostos definidos no art.º 30.º, n.º 2 do Código Penal, aplicável *ex vi* art.º 67.º, n.º 4 da LOPTC (n.ºs 257 a 275 da resposta).

Adiante-se que se concorda, em parte, com tal entendimento, exceto no tocante à consideração de que todas as condutas omissivas do responsável ocorreram no quadro de uma contínua situação exterior que diminuiu consideravelmente a sua culpa. Na verdade, verifica-se antes a existência de uma proximidade temporal entre as condutas omissivas de remessa, para efeitos de *Visto*, dos 3 CPS vigentes em 2015 (celebrados/adjudicados entre 30.12.2014 e 01.07.2015⁽²⁴⁴⁾) e, por outro, entre os 4 CPS vigentes em 2016 (celebrados/adjudicados entre 04.01.2016 e 25.07.2016⁽²⁴⁵⁾). Por conseguinte, ao invés das 7 infrações em concurso efetivo imputadas ao responsável no RA (vide p. 4.2.4, pág. 81) considerou-se, no presente documento, que aquele cometeu duas infrações financeiras, na forma continuada, ao não remeter os aludidos CPS para fiscalização prévia do TdC atenta a existência de duas situações exteriores, intervaladas no tempo, que diminuiriam consideravelmente a sua culpa.

5.16. Ainda na resposta apresentada, o indiciado responsável A... entende que as infrações (16 no total) que lhe são imputadas no RA e neste relatório devido à não demonstração de que os preços constantes nos CPS indicados nos quadros 2 a 4 do anexo II (de 2014 a 2016) eram comparáveis com os (preços) de serviços análogos à data praticados no mercado — desrespeitando, por esta via, o disposto no art.º 36.º, n.º 2 do RJAE — constituem uma única infração continuada nos termos previstos no art.º 30.º, n.º 2 do Código Penal, aplicável *ex vi* art.º 67.º, n.º 4 da LOPTC. Sustenta, para tanto, que se encontram preenchidos todos os pressupostos exigidos no citado art.º 30.º, n.º 2, nomeadamente a existência de uma pluralidade de ações que protegem o mesmo bem jurídico, lesado de forma homogénea no quadro de uma situação exterior apta a diminuir consideravelmente a sua culpa (n.ºs 280 a 283 da resposta).

5.17. Adiante-se que apenas se discorda da verificação do pressuposto referido em último ante as “circunstâncias exteriores” invocadas pelo responsável, infra sintetizadas e que de imediato se comentam:

- i) Alega que o art.º 36.º, n.º 2 do RJAE inseriu, na matéria, um regime inovador (n.º 284 da resposta), retomando a argumentação já antes deduzida pelo MCM no decurso da auditoria [vide p. 3.2.4.18 e

⁽²⁴³⁾ Cf. sustentado pelo responsável no n.º 255 da sua resposta.

⁽²⁴⁴⁾ Cf. evidenciado no quadro 2 do p. 3.3.4.2 do relatório.

⁽²⁴⁵⁾ Cf. retratado no quadro 3 do p. 3.3.4.3 do relatório.

- 3.2.4.19 do relatório] que, pelos motivos elencados na al. a) do p. 3.2.4.20, que aqui se dão por transcritos, se enjeitou. A doutrina consultada também não sinaliza, nesta matéria, aspetos inovadores, como é o caso de Pedro Costa Gonçalves ao observar que “*Na linha do que já sucedia com o R/JSEL, a Lei [RJAEL] **sublinha** as exigências de transparência nas relações financeiras entre entidades públicas participantes e empresas locais; quanto a este aspeto, merece destaque a enunciação da distinção entre contratos-programa e contratos de adjudicação de bens e serviços pelas entidades públicas participantes às empresas locais, bem como a distinção entre subsídios à exploração e subsídios ao investimento; registem-se ainda as severas limitações quanto aos fluxos financeiros entre as entidades participantes e as empresas e a **ênfase** da regra segundo a qual os subsídios (à exploração) só podem ser concedidos no contexto de um contrato-programa*”⁽²⁴⁶⁾;
- ii) Sequentemente, invoca o período de tempo imprescindível à compreensão e adaptação a um novo regime jurídico, período esse que, no caso do RJAEL, seria necessariamente longo ante a complexidade da matéria envolvida, nomeadamente no seu art.º 36.º, n.º 2, cuja “*apreensão e compreensão exige a realização de juízos complexos de interpretação jurídica e o apelo a conceitos e institutos jurídicos não plasmados na lei*” (n.ºs 285 a 287 da resposta), dificilmente apreensíveis pelo responsável por não possuir formação jurídica (n.º 291 da resposta).
- Importa começar por referir que se adere ao entendimento de que a publicação de um novo regime jurídico implica, em regra, um hiato temporal destinado à sua compreensão pelos destinatários das normas nele contidas. Todavia, o legislador do RJAEL suprimiu tal lapso temporal — designado *vacatio legis*⁽²⁴⁷⁾ — devido à urgência em cumprir os compromissos assumidos pelo Estado Português no *Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica*, como já anteriormente observado a propósito da qualificação da forma das infrações (de concurso de infrações para infração continuada) em que incorreu o responsável F... no âmbito da mesma matéria. Apesar do relevante interesse público (financeiro) subjacente a tal supressão, a entrada em vigor do RJAEL no dia seguinte ao da sua publicação revela-se (objetivamente) desequilibrada ante a extensão e a regulação *ex novo* de algumas matérias nele contempladas — o que justificou a (re)qualificação da forma das infrações imputadas ao mencionado responsável, cometidas no ano subsequente (2013) ao do início da vigência daquele regime (01.09.2012). Porém, a consideração de um período mais extenso, além de colidir com o citado interesse público, também se revelaria desproporcional ao conteúdo normativo daquele diploma, em particular na parte concernente à disciplina das relações financeiras entre os municípios e as suas EL uma vez que, como evidenciado no anterior p. i), não se registaram alterações de fundo em tal matéria.
- No que respeita às declaradas dificuldades interpretativas (do art.º 36.º, n.º 2 do RJAEL), principie-se por notar que a expressão “preços de mercado” ou semelhantes não é estranha ao ordenamento jurídico interno ⁽²⁴⁸⁾ e que “*Se a lei é de difícil interpretação, então [o intérprete e o agente] deve redobrar o seu cuidado antes de atuar, empreendendo todas as diligências necessárias, e de que é*

⁽²⁴⁶⁾ Cf. autor citado in *Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local*, Almedina, 2012, pág. 24.

⁽²⁴⁷⁾ O prazo geral da *vacatio legis* é de cinco dias, cf. art.º 2.º, n.º 2 da Lei n.º 74/98, de 11.11, republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11.07.

⁽²⁴⁸⁾ O valor ou preço de mercado é referenciado, por ex., na determinação do preço contratual de bens previsto no art.º 883.º, n.º 1 do Cód. Civil, no cálculo da indemnização devida por expropriação no art.º 23.º, n.º 5 do Código das Expropriações ou ainda como critério de valorimetria de uma componente (as *existências*) do balanço, cf. p. 4.2.3 e 4.2.6 do POCAL.

capaz, para apurar o verdadeiro sentido da norma à luz da qual pode e deve agir"⁽²⁴⁹⁾. E, no plano de tais diligências, caberia a consulta da jurisprudência⁽²⁵⁰⁾ produzida pela 1.ª Secção do TdC que, ainda antes das condutas ilícitas do responsável — ocorridas entre 03.02.2014 e 12.08.2016⁽²⁵¹⁾ — se pronunciou sobre a norma do n.º 2 do art.º 36.º do RJAEL, densificando o conceito de “preços de mercado” nela empregue, cf. se alcança do teor dos seus Acs. n.ºs 4/2013 e 5/2013, ambos de 04.03 (emitidos nos procs. de visto n.ºs 1888/2012 e 1889/2012) e ou o recurso a fontes não normativas, nomeadamente a literatura especializada na área económica⁽²⁵²⁾.

iii) Considera que a comprovação de que o preço estipulado no contrato corresponde a um preço de mercado “*é, em grande parte dos casos impossível ou, pelo menos, muito onerosa, salvo quando estejam em causa serviços estandardizados (...)*” (n.º 289 da resposta).

A pronúncia sobre a exequibilidade da solução positivada no art.º 36.º, n.º 2 do RJAEL não é passível de ser valorada dado tratar-se de uma opção do legislador. No entanto, sempre se dirá que as consultas informais ao mercado para determinar (entre outros) o valor corrente de bens e serviços com vista à preparação de futuro procedimento de contratação não é uma prática inédita da Administração, tendo sido recentemente regulada no art.º 35.º-A do CCP, introduzido pelo DL n.º 111-B/2017, de 31.08.

O exposto nos pontos anteriores não permite, assim, afirmar que foi a perduração de uma qualquer situação exterior típica que influenciou ou determinou a repetida conduta (por omissão) ilícita do responsável, diminuindo (ou sendo suscetível de diminuir) consideravelmente o seu grau de culpa.

5.18. Na sua resposta, a indiciada responsável B... também contesta a infração que lhe foi imputada no RA devido à não demonstração de que os preços constantes nos dois CPS por si adjudicados em 01.04.2014 e 30.12.2015, eram comparáveis com os (preços) de serviços análogos à data praticados no mercado — desrespeitando, por esta via, o disposto no art.º 36.º, n.º 2 do RJAEL. Quanto aos argumentos apresentados, reitera-se o disposto no RA e neste relatório, bem como as considerações feitas sobre esta matéria no ponto anterior.

5.19. Por último, e com exceção do respondente F..., todos os demais respondentes mencionam de um modo geral que não reconhecem terem praticado qualquer ato ilícito, mas se o TdC assim não o entender, que atuaram sempre em erro desculpável sobre a ilicitude, convictos de que estavam a atuar em conformidade com a lei, que não têm formação jurídica, nunca foram alertados de que não estavam a agir corretamente nem atuaram contra parecer ou informação dos técnicos, sendo que alguns referem expressamente que deliberaram de acordo com a informação dos serviços. Invocam que a deliberação de dissolução da EL comprova a boa fé com que sempre pautaram a sua conduta para com o TdC. Subsidiariamente consideram que agiram com culpa diminuta e, no limite, com negligência inconsciente e terminam solicitando que lhes seja relevada a responsabilidade financeira, nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

⁽²⁴⁹⁾ Como expresso no Despacho n.º 12099/2012, de 30.07.2012, proferido pela Secção Regional da Madeira do TdC no âmbito da *auditoria orientada para a análise da legalidade da assunção e pagamento pelas associações de municípios e câmaras municipais da Região Autónoma da Madeira*, pub. no DR, 2.ª S., n.º 178, de 13.09.2012.

⁽²⁵⁰⁾ Embora não seja fonte de direito, a atividade jurisprudencial presta valiosos contributos nos domínios do preenchimento de conceitos indeterminados, integração de lacunas e atualização do direito.

⁽²⁵¹⁾ Cf. datas dos atos adjudicatórios dos serviços identificados nos quadros 3 a 5 do anexo II do relatório praticados pelo responsável A....

⁽²⁵²⁾ Como, por *ex.*, a obra intitulada *Economia*, de PAUL A. SAMUELSON e WILLIAM D. NORTHAUS, 19.ª Ed., McGraw-Hill, 2011.

5.20. 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 consequente sanção (multa), o TdC avalia, além do concreto grau de culpa, a *“gravidade dos factos e as suas consequências (...), 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”*.

5.21. Prosseguindo, a factualidade descrita no relatório 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 eventual 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.

5.22. Na doutrina penal⁽²⁵³⁾ é habitual estabelecer uma distinção entre causas de exclusão de ilicitude e causas de exclusão de culpa ⁽²⁵⁴⁾. As primeiras são circunstâncias que afastam a ilicitude do facto (visam dizer que aquele facto, que é típico, é aprovado pela ordem jurídica porque é um facto que está justificado), já as segundas sendo irrelevantes para excluir a ilicitude de um facto típico, impedem a censura do agente que o praticou⁽²⁵⁵⁾.

As razões que determinaram a conduta dos indiciados responsáveis neste processo não se enquadram em nenhuma das circunstâncias excludentes de ilicitude ou de culpa, reconhecidas na lei penal ou habitualmente apontadas pela doutrina nesse sentido, pelo que se entende não serem suscetíveis de afastar a responsabilidade financeira sancionatória que lhes é imputada.

5.23. 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), subálnea i), do Estatuto dos Eleitos

⁽²⁵³⁾ Cabe relembrar que, nos termos do art.º 67.º, n.º 4, da LOPTC, “Ao regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória aplica-se, subsidiariamente, o disposto nos títulos I e II da parte geral do Código Penal”.

⁽²⁵⁴⁾ Artigos 31.º a 39.º do Código Penal.

⁽²⁵⁵⁾ Henriques Eiras, Guilhermina Fortes, “Dicionário de Direito Penal e Processo Penal”, 3ª Edição, Quid Juris, 2010, pág.s 117 a 119.

“As causas de exclusão de ilicitude têm o efeito de transformar um comportamento de ilícito em lícito. Excluem a ilicitude as seguintes circunstâncias: a legítima defesa, o exercício de um direito, o cumprimento de um dever imposto por lei ou por ordem legítima da autoridade e o consentimento do titular do interesse jurídico lesado (nº 2 do artigo 31º do CP). A enumeração da lei não é taxativa. O facto não é punível quando a sua ilicitude for excluída pela ordem jurídica considerada na sua totalidade (nº 1 do artigo 31º do CP). Há outras causas de justificação legais, tais como a ação direta, e há causas implícitas e supralégais (nºs 1 e 2, proémio, do artigo 31º). A doutrina considera as seguintes causas de justificação não expressamente previstas na lei: o direito de necessidade defensivo e a legítima defesa preventiva.

As causas de exclusão da culpa, são circunstâncias que excluem a censurabilidade em casos em que o agente praticou factos típicos penalmente ilícitos. (...) O facto permanece típico e ilícito, apesar de ser excluída a culpa do agente. A verificação de uma dessas circunstâncias afasta a culpa do agente: o ato não é censurável, embora continue a ser ilícito. Porque o juízo de censura é individual, a exclusão de culpa apenas aproveita ao respetivo agente. No nosso Direito Penal, a não exigibilidade constitui princípio geral de exclusão de culpa, mas aparecem regulados na lei alguns casos particulares. Entre estes encontramos no Código Penal o erro, o estado de necessidade subjetivo, o excesso de legítima defesa por perturbação, medo ou susto não censuráveis, e a obediência indevida desculpante (nº 1 do artigo 17º, nº 2 do artigo 33º e artigos 35º e 37º, todos do CP). (...) E a culpa é também excluída em casos de erro não censurável sobre a ilicitude (nº 1 do artigo 17º do CP), de coação moral e de caso fortuito. Na coação física nem sequer há manifestação de vontade, não se faz a imputação objetiva (...).”

Locais⁽²⁵⁶⁾, 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 (de 1991 e 2005). As normas do RJAE e da LOPTC não lhes podiam ser desconhecidas, pelas razões atrás referidas neste relatório.

5.24. Registe-se ainda que, com exceção das informações/pareceres que, nos termos do n.º 2 do art.º 61.º da LOPTC, sejam suscetíveis de afastar a imputação da responsabilidade financeira, a confiança depositada pelos responsáveis nos pareceres/informações facultados pelos técnicos da CMCM poderá apenas ser valorada em sede de determinação da medida da pena (de multa) a aplicar como uma atenuante especial (cf. art.ºs 71.º e 72.º, do Código Penal) atenta, por equiparação, a jurisprudência da 3.ª Secção do TdC incidente sobre a relevância de tais pareceres e informações no quadro de processos decisórios de órgãos executivos municipais — ilustrada nas Sentenças n.ºs 5/2010, de 30.04 (proferida no proc. n.º 8-JFR/2009), 4/2010, de 31.03 (proferida no proc. n.º 2 JC/2009 – 3.ª Secção), 3/2010, de 19.03 (proferida no proc. n.º 10-JRF/2009) e Ac. da 3.ª Secção n.º 1/2010, de 21.01.2010 (proferido no RO n.º 9-JFR/2009, no âmbito do proc. n.º 4-JFR/2008). Assim, pode ler-se na Sentença n.º 5/2010 antes citada que, “(...) como é jurisprudência uniforme do Plenário da 3.ª Secção, quem repousa na passividade ou nas informações dos Técnicos para se justificar de decisões ilegais esquece que a boa gestão dos dinheiros públicos não se compatibiliza com argumentários de impreparação técnica para o exercício de tais funções. No caso em análise, os Demandados só se confrontaram com questões como a dos autos porque livremente se decidiram a concorrer, em eleições, a cargos autárquicos. Sublinhe-se que não são os Serviços que estão a ser julgados, mas os responsáveis financeiros que, livremente, se abalançaram a cargos de gestão autárquica. A impreparação dos responsáveis pela gestão e administração pública não pode nem deve ser argumento excludente da responsabilidade das suas decisões. Há muito que este Tribunal, e o Plenário da 3.ª Secção vem sustentando tal entendimento, como se evidencia, entre outros, dos Acórdãos n.ºs 02/07, de 16.05.07 in Rev. Tribunal de Contas, n.º 48; n.º 03/07, de 27.06.07 in www.tcontas.pt e n.º 02/08, de 13.03.08 in Rev. Tribunal de Contas, n.º 49”.

5.25. A respondente D... alega também que se absteve na reunião da CMCM, de 05.02.2014, em que foi aprovado o parecer prévio favorável a um conjunto de serviços inserido no CPS *Sistema Educativo Municipal*, adjudicado em 10.02.2014, com desrespeito pelo disposto nos art.ºs 33.º, n.º 1, al. b), e 73.º, n.º 1, da LOE 2014.

5.26. No que concerne à relevância da abstenção da citada responsável cumpre, desde logo, assinalar que aquela (abstenção) não a exonera de responsabilidade financeira pela deliberação tomada, cf. resulta do 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).

⁽²⁵⁶⁾ 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.

5.27. Saliente-se ainda que a relevação da responsabilidade prevista no citado art.º 65.º, n.º 9, constitui uma competência de exercício não vinculado ou facultativo pelas 1.ª e 2.ª Secções do TdC (como resulta do emprego do termo “*podem*”), ainda que se encontrem preenchidos todos os pressupostos exigidos nas três alíneas do seu n.º 9.

5.28. O indiciado responsável F... solicita o arquivamento do processo ou, caso assim não se entenda, a dispensa de pena, uma vez que não agiu de forma dolosa e se houve culpa, foi em grau diminuto, os factos são antigos, não ocorreu prejuízo para o erário público, cessou o mandato em outubro de 2013 e os órgãos municipais já deliberaram sobre a dissolução e liquidação da empresa local.

Tendo em conta as considerações atrás feitas sobre a culpa e que aqui se reproduzem, apenas se acresce que esta é também uma competência do TdC que é de exercício não vinculado ou facultativa (como resulta do termo “*podê*”), mesmo que possam estar reunidos os pressupostos aí exigidos.

5.29. Confirma-se, de acordo com a consulta de registos existentes no TdC, que inexistem registo de censura aos indiciados responsáveis e de recomendação ao MCM, sobre procedimentos e infrações financeiras semelhantes, sendo que, apenas, se detetou um registo de recomendação ao MCM, para cumprimento do disposto no art.º 45.º da LOPTC ⁽²⁵⁷⁾.

PARTE VI – INFRAÇÕES FINANCEIRAS EVIDENCIADAS

Na exposição efetuada sob os p. 3.3.1 a 3.3.4 e 3.3.6 foram evidenciadas 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. A adjudicação dos serviços relativos ao *Sistema Educativo Municipal* e à organização do evento *Dias Medievais de Castro Marim 2013*, e a autorização da realização das inerentes despesas, nos valores de € 315.824,52 (isento de IVA) e € 288.923,98 (sem IVA), respetivamente, não observaram o preceituado nos art.ºs 68.º, n.º 1, als. f) e g), da LAL e 18.º, n.º 1, al. a), 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], nem os princípios da prossecução do interesse público e da legalidade consagrados nos art.ºs 266.º da CRP, 3.º, n.º 1, e 4.º do CPA de 1991, cf. explicitado em 3.3.1.

A violação das normas legais indicadas integra a infração financeira tipificada no art.º 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC (uma infração por CPS), cuja responsabilidade impende sobre o *ex* Presidente da CMCM,

⁽²⁵⁷⁾ Cf. Relatório n.º 1/2014 – ARF/1.ª Secção. Estava em causa o não reenvio de contrato para fiscalização prévia do TdC e a sua execução financeira (violação do n.º 1 do art.º 45.ª da LOPTC) por alegado extravio de ofício da DGTC, pelos CTT.

F... que, em 10.05.2013 e 23.07.2013⁽²⁵⁸⁾, proferiu os atos adjudicatórios e autorizadores das despesas referentes àqueles serviços.

6.2. A adjudicação dos serviços referentes ao *Sistema Educativo Municipal* (objeto do CPS de 12.02.2014) e autorização da realização da correspondente despesa, no valor de € 237.696,30 (IVA incluído), decidida em 10.02.2014 pelo Presidente da CMCM a coberto de prévio parecer favorável a tal contratação, concedido por deliberação da CMCM de 05.02.2014 com base na Prop. n.º 31/2014/CM — que acolheu o modelo de proposta de parecer prévio vertido na Inf. da UOGAF n.º 495, de 03.02.2014 — derogou o disposto nos art.ºs 33.º, n.º 1, al. b), e 73.º, n.º 1, da LOE 2014, e ofendeu o princípio da legalidade previsto nos art.ºs 266.º, n.º 2 da CRP, 3.º, n.º 2, al. a), 4.º, n.º 1, do RFAL e 3.º, n.º 1, do CPA de 1991, como evidenciado em 3.3.2.

O incumprimento das disposições legais citadas configura o ilícito financeiro descrito no art.º 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC imputável, nos termos do art.º 61.º, n.º 4, da LOPTC e atentas as normas de competência fixadas no art.º 15.º, n.º 1, al. a), da Lei n.º 49/2012, de 29.08⁽²⁵⁹⁾ e no art.º 3.º, n.º 2, al. d), do Regulamento da organização da estrutura e do funcionamento dos serviços da CMCM⁽²⁶⁰⁾, ao Chefe de Divisão da UOGAF, G...⁽²⁶¹⁾ que, em 03.02.2014, concordou com o teor da Inf. n.º 495, de 03.02.2014.

A responsabilidade pelo mesmo ilícito recai ainda sobre a técnica superior H...⁽²⁶²⁾ que, na elaboração da mencionada Inf. n.º 495, de 03.02.2014, não observou satisfatoriamente os deveres de cuidado e diligência (zelo) a que se encontra legalmente obrigada⁽²⁶³⁾.

Contudo, atendendo a que a LOE para o ano de 2019 já não vem contemplar a obrigatoriedade de tal redução remuneratória, bem como o contexto em que a infração financeira sancionatória foi praticada, e a inexistência de anteriores juízos de censura e de recomendações, considera-se que estão reunidos todos os pressupostos previstos no n.º 9 do art.º 65.º da LOPTC, para a relevação da responsabilidade destes indiciados responsáveis.

⁽²⁵⁸⁾ Cfr. Inf. n.º 1955, de 08.05.2013 da UOGAF e Inf. n.º 2955, de 11.07.2013 do Gabinete de Apoio ao Presidente, juntas aos ofícios da CMCM n.ºs 9315/2016, de 16.08 e 6245/2017, de 02.06. Note-se que nenhuma daquelas unidades orgânicas se pronunciou, nas informações identificadas, sobre o tema da competência para autorizar despesas, no proc. de auditoria inexistente documentação que ilustre terem sido especificamente demandadas para o efeito e é igualmente questionável que uma delas — o Gabinete de Apoio ao Presidente — tivesse conhecimento qualificado sobre a matéria.

⁽²⁵⁹⁾ Lei (n.º 49/2012) que procedeu à adaptação da Lei n.º 2/2004, de 15.01 à administração local (entretanto alterada pelas Leis n.ºs 82-B/2014, de 31.12 e 42/2017, de 28.12) e que, nos termos do seu art.º 15.º, n.º 1, al. a), atribui competência aos titulares de cargos de direção competência para “*Submeter a despacho do presidente da câmara ou a deliberação do conselho de administração dos serviços municipalizados, devidamente instruídos e informados, os assuntos que dependam da sua resolução*”.

⁽²⁶⁰⁾ Regulamento constante no Aviso n.º 4175/2013, pub. no DR, 2.ª S., n.º 56, de 20.03.2013, cujo art.º 3.º, n.º 2, al. d) determina que constituem especiais deveres das chefias das unidades orgânicas “*Elaborar, no âmbito dos assuntos do respetivo serviço, as propostas de deliberação e de despachos, devidamente fundamentadas de facto e de direito*”.

⁽²⁶¹⁾ Nomeado Chefe de Divisão da UOGAF do MCM em regime de comissão de serviço por um período de 3 anos com efeitos a partir de 01.02.2013, cf. teor do Aviso n.º 1643/2013, pub. no DR, 2.ª S., n.º 23, de 01.02.2013.

⁽²⁶²⁾ Técnica superior na área de atividade de Gestão de Empresas por força de contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado celebrado com o MCM, com início de funções em 01.07.2013, cf. teor do Aviso (extrato) n.º 9997/2013, pub. no DR, 2.ª S., n.º 150, de 06.08.2013.

⁽²⁶³⁾ Nos termos do art.º 3.º, n.º 2, al. e) do Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que exercem Funções Públicas aprovado em anexo à Lei n.º 58/2008, de 09.09 — em vigor à data dos factos — constituem deveres gerais dos trabalhadores (entre outros) o dever de zelo, que “*consiste em conhecer e aplicar as normas legais e regulamentares e as ordens e instruções dos superiores hierárquicos, bem como exercer as funções de acordo com os objetivos que tenham sido fixados e utilizando as competências que tenham sido consideradas adequadas*”, como explicitado no n.º 7 do mesmo preceito.

6.3. A contratação, pelo MCM, dos serviços de coordenação e produção artística do evento *Dias Medievais de Castro Marim* nos anos de 2015 e 2016 à N... pelas quantias de € 16.700,00 e € 15.030,00 (valores sem IVA), titulados nos CPS datados de 15.07.2015 e 22.07.2016, respetivamente, desrespeitou a proibição constante no art.º 6.º, n.º 2, do RJAL, bem como os valores tutelados pelos princípios da prossecução do interesse público, legalidade, da boa administração e imparcialidade, positivados nos art.ºs 266.º da CRP, 3.º, n.º 1, 4.º, 5.º, n.º 1, e 9.º do CPA de 2015, como comentado em 3.3.3.

A preterição da norma e princípios jurídicos indicados integra a infração financeira descrita no art.º 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC (uma infração por CPS), imputável, ante as competências definidas nos art.ºs 35.º, n.º 1, als. f) e g), do RJAL e 18.º, n.º 1, al. a), 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], ao Presidente da CMCM, A... que, em 25.06.2015 e 07.06.2016⁽²⁶⁴⁾, adjudicou à N... os citados serviços e autorizou a realização das correlativas despesas nos montantes, respetivamente, de € 16.700,00 e € 15.030,00 (€ 20.541,00 e € 18.486,90, com IVA).

6.4. A não remessa dos CPS identificados nos quadros dos p. 3.3.4.2 e 3.3.4.3 — no valor global (sem IVA) de € 375.225,07, em 2015, e € 402.976,97, em 2016, cf. evidenciado nos mesmos quadros — para efeitos de fiscalização prévia do TdC, violou o disposto nos art.ºs 46.º, n.º 1, al. b) e 48.º da LOPTC, combinado com o art.º 145.º, n.º 1, da LOE 2015 ou art.º 103.º, n.º 1, da LOE 2016 (consoante o ano), como comentado em 3.3.4.

O incumprimento dos aludidos preceitos legais integra a infração financeira tipificada no art.º 65.º, n.º 1, al. h), da LOPTC, na redação da Lei n.º 48/2006, de 29.08, na forma continuada⁽²⁶⁵⁾ (uma infração por cada ano) imputável, ante o estabelecido nos art.ºs 35.º, n.º 1, al. k), do RJAL e 81.º, n.º 4, da LOPTC, ao Presidente da CMCM, A....

6.5. A não demonstração de que os preços fixados nos CPS indicados no anexo X para os períodos de 2013 a 2016 correspondem a contrapartidas económicas pela execução dos serviços neles previstos, calculadas com base nos preços de serviços similares transacionados no mercado em condições de concorrência, colide com o disposto no art.º 36.º, n.º 2, do RJAL 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 consagrado nos art.ºs 266.º, n.º 2, da CRP e 3.º, n.º 1, do CPA e, a partir de 08.04.2015, no art.º 3.º, n.º 1, do CPA de 2015, cf. explanado no p. 3.3.6.

A preterição das normas legais citadas integra o ilícito financeiro definido no art.º 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC, imputável aos responsáveis que adjudicaram os serviços e autorizaram a realização das respetivas despesas nos termos detalhados nos quadros 1 a 4 do anexo II⁽²⁶⁶⁾.

⁽²⁶⁴⁾ Cf. teor dos despachos do Presidente da CMCM exarados, em 25.06.2015 e 07.06.2016, sobre as Inf. da UOGAF n.º 2529, de 23.06.2015, e n.º 2003, de 03.06.2016, respetivamente, sendo que em nenhuma delas foi tratada a questão das atribuições do MCM e da *Novabaesuris*.

⁽²⁶⁵⁾ Cf. art.º 30.º, n.º 2, do Código Penal, aplicável nos termos do disposto no art.º 67.º, n.º 4, da LOPTC.

⁽²⁶⁶⁾ Os documentos de suporte às adjudicações e discriminados nos quadros n.ºs 1 a 4 do anexo II ao relatório não abordaram a questão da demonstração de que os preços contratuais correspondiam a contrapartidas económicas calculadas com base em preços de mercado.

6.6. A eventual 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.

6.7. 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 indicados no n.º 2 do art.º 65.º, da LOPTC. A multa tem como limites mínimo e máximo os montantes correspondentes a 25 UC⁽²⁶⁷⁾ (€ 2.550,00) e 180 UC (€ 18.360,00), respetivamente, a determinar nos termos dos n.ºs 4 e 5 do mesmo dispositivo legal.

6.8. 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⁽²⁶⁸⁾ dessa possibilidade.

6.9. Com relevância para a decisão a proferir cumpre ainda mencionar que, de acordo com a consulta de registos existentes no TdC, apenas se detetou um registo de recomendação ao MCM, para cumprimento do disposto no art.º 45.º da LOPTC ⁽²⁶⁹⁾.

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 LOPTC, e dos art.ºs 110.º, n.º 2 e 136.º do Regulamento do TdC, publicado no DR, 2.ª série, n.º33, de 15.02.2018, a Sra. Procuradora-Geral-Adjunta emitiu, em 05.09.2019, a seguinte pronúncia:

“O presente projecto de relatório respeita a uma acção de fiscalização concomitante ao Município de Castro Marim no âmbito dos contratos-programa e contratos de prestação de serviços celebrados entre o Município e a empresa local Novbaesuris - Empresa Municipal de Gestão e Reabilitação Urbana, EM, S.A.

O Anexo I integra o mapa de eventuais infracções financeiras, de natureza sancionatória (nº 1 do art.º 65.º da LOPTC), com indicação dos indigitados responsáveis, presidente, ex-presidente e vice-presidente daquela Câmara Municipal, sendo que todos os correspondentes factos ocorreram entre 2013 e 2016.

⁽²⁶⁷⁾ 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, 117.º, al. a), da Lei n.º 82-B/2014, de 31.12, 73.º da Lei n.º 7-A/2016, de 30.03, 266.º da Lei n.º 42/2016, de 28.12 e 178.º da Lei n.º 114/2017, de 29.12.

⁽²⁶⁸⁾ Cf. último parágrafo formulado na pág. 82 do RA.

⁽²⁶⁹⁾ Cf. Relatório n.º 1/2014 – ARF/1.ª Secção.

Estando em causa responsabilidade financeira sancionatória de titulares do executivo de uma autarquia local por factos anteriores a 1/1/2017, importará, desde logo, ponderar a alteração introduzida pelo art.º 248.º da Lei de Orçamento do Estado para 2017⁽²⁷⁰⁾ ao n.º 2 do art.º 61.º da LOPTC, bem como o disposto no art.º 80.º A aditado à Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro⁽²⁷¹⁾ e consequentes efeitos.

Acresce que a matéria em causa demanda uma criteriosa e detalhada análise dos factos para sua melhor compreensão e ponderação sobre eventuais imputações subjectivas, o que, atenta a dimensão do processo e respectivo acervo documental, o Ministério Público reserva para a subsequente fase processual (art.º 57.º, n.º 1 da LOPTC) face à exiguidade do prazo, para o efeito, nesta sede.”

PARTE VIII – CONCLUSÕES

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

- 8.1. O setor empresarial do MCM integra uma única empresa local — a *Novbaesuris – Empresa Municipal de Gestão e Reabilitação Urbana, EM, S.A*— constituída, ao abrigo da Lei n.º 53-F/2006, de 29.12 (RJSEL), por escritura de 08.06.2009.
- 8.2. Na sequência da receção do RA, a CMCM aprovou, em reunião de 10.12.2018, a dissolução da EL, dando início ao procedimento administrativo de dissolução e liquidação de acordo com o disposto no art.º 62.º, n.ºs 1, als. a) e b) e 4 do RJAE, bem como a internalização das atividades da *Novbaesuris* nos serviços do MCM. A AMCM, em reunião de 21.12.2018, acolheu esta deliberação camarária.
- 8.3. A atividade operacional da *Novbaesuris* iniciou-se, em pleno, no ano de 2010, tendo a CMCM e a AMMC deliberado, em reuniões de 08.11.2012 e 14.11.2012, introduzir alterações aos seus estatutos com vista a adequá-los às exigências do RJAE, o que não foi efetuado com diligência e rigor suficiente, uma vez que se mantiveram expressões desatualizadas (RJSEL e POC, em vez de RJAE e SNC), bem como a competência do CA para definir linhas de orientação estratégica, quando essa é uma competência do órgão executivo do MCM e manteve-se a permissão para a EL constituir sociedades, alienar e onerar participações em outras sociedades, quando tal foi proibido pelo artigo 38.º do RJAE.
- 8.4. Desde 2013 que vários CP e CPS celebrados entre o MCM e a *Novbaesuris* consagravam a obrigação da EL publicar, na sua página na Internet, os relatórios de resultados (por si elaborados) relativos às atividades contratadas. Porém, tal publicitação só ocorreu após interpelação ao MCM, no decurso da auditoria, salientando-se que a mesma é positiva por possibilitar o escrutínio público da entidade que é beneficiária de fundos públicos.

⁽²⁷⁰⁾ Lei n.º 432/2016, de 28 de dezembro.

⁽²⁷¹⁾ Pelo art.º 3.º da Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto.

- 8.5. O Presidente da CMCM e alguns Vereadores deste órgão, simultaneamente titulares dos cargos de Presidente e vogais do CA da *Novbaesuris*, participaram em deliberações camarárias de aprovação de CP a celebrar com aquela EL, o que desrespeitou o disposto nos art.^{os} 51.º, n.º 1, e 135.º do CPA de 1991 por ofensa do princípio da imparcialidade positivado nos art.^{os} 266.º, n.º 2, da CRP e 6.º do CPA de 1991, e nos art.^{os} 44.º, n.º 1, al. a), e 45.º, n.^{os} 1 e 4, do mesmo Código, 4.º, al. b), subal. iv), do EEL e 90.º, n.º 6, da LAL, este último em relação às deliberações ocorridas em momento anterior a 30.09.2013⁽²⁷²⁾, e art.º 55.º, n.º 6, do RJAL no tocante às (deliberações) tomadas após tal data. Os atos de aprovação de CP deliberados pelo executivo municipal nas reuniões posteriores a 08.04.2015 são igualmente inválidos nos termos do disposto nos art.^{os} 76.º, n.º 1, e 163.º, n.º 1, do CPA de 2015 por preterição do princípio da imparcialidade consagrado nos art.^{os} 266.º, n.º 2, da CRP e 9.º do CPA de 2015, e do estabelecido nos art.^{os} 69.º, n.º 1, al. a), e 70.º, n.^{os} 1 e 5, do mesmo Código, 4.º, al. b), subal. iv), do EEL e 55.º, n.º 6, do RJAL.
- 8.6. A participação do Presidente e Vereadores da CMCM e titulares dos cargos de Presidente e vogais do CA da EL na decisão de contratar, adjudicar e autorizar da despesa com CPS, todos a celebrar com a *Novbaesuris*, invalidou esses mesmos atos, nos mesmos termos antes mencionados, com exceção da referência às disposições dos art.^{os} 90.º, n.º 6 e 55.º, n.º 6, do RJAL.
- 8.7. A atribuição à EL da gestão da salina Félix, exploração das plantações de figueiras e amendoeiras e formação de salicultores no texto dos CP de 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017, sem que estas atividades tivessem enquadramento no seu objeto social, violou o disposto nos art.^{os} 20.º, n.º 1, 45.º e 48.º do RJAL na sua redação inicial o que, nos termos do art.º 284.º, n.º 1, do CCP determinou a invalidade (parcial) daqueles instrumentos contratuais.
- 8.8. O MCM não fixou nos CP indicadores que permitissem avaliar a eficiência e eficácia dos objetivos setoriais contratados, em desrespeito do exigido no art.º 20.º, n.º 2, do RJSEL ou do art.º 47.º, n.º 2, do RJAL. Igualmente não constituiu comissões independentes de avaliação, como estipulado nas cl. 18.^a, n.º 1, do CP de 2012, 12.^a, n.º 1, do CP de 2013 e 13.^a, n.º 1, dos CP de 2014, 2015, 2016 e 2017, o que evidenciou deficiência no acompanhamento e fiscalização dos montantes (SE) transferidos para a *Novbaesuris*.
- Igual ausência de parâmetros de EEE se constatou existir na assunção de compromissos e realização das despesas com os CPS posteriores a 15.01.2013, em desrespeito da princípio da economia, eficiência e eficácia⁽²⁷³⁾ constante no art.º 10.º-E, n.º 1, da LEO e, a partir de 12.09.2015, no art.º 18.º, n.º 1, da LEO aprovada em anexo à Lei n.º 151/2015, de 11.09.
- 8.9. Os fundos relativos aos CP de 2012, 2013, 2014, 2015 e 2016 foram inscritos nos orçamentos do MCM vigentes naqueles períodos em desconformidade com a classificação económica prescrita no DL n.º 26/2002, de 14.02, para despesas públicas que revestissem a natureza de subsídios, situação ultrapassada no CP de 2017.

⁽²⁷²⁾ Data da entrada em vigor do RJAL, cf. art.º 4.º da Lei n.º 75/2013, de 12.09 (considerando o ato eleitoral para os órgãos das autarquias locais ocorrido em 29.09.2013), diploma que revogou a maior parte do articulado da LAL.

⁽²⁷³⁾ Princípio vinculativo nos termos dos art.^{os} 266.º, n.º 2 da CRP e 3.º, n.º 1, do CPA de 1991 e, após 07.04.2015, art.º 3.º, n.º 1 do CPA de 2015.

- 8.10. Por outro lado, a *Novbaesuris* registou nas suas contas parte dos rendimentos gerados por dois CP outorgados em 2012, como correspondendo a prestação de serviços, quando não foi comprovado que os preços dos respetivos serviços observaram preços de mercado.
- 8.11. Os serviços relativos ao *Sistema Educativo Municipal* (CPS de 14.05.2013) e *Dias Medievais de Castro Marim 2013* (CPS de 24.07.2013) foram adjudicados e as inerentes despesas, nos valores, respetivamente, de € 315.824,52 (isento de IVA) e € 288.923,98 (sem IVA) foram autorizadas pelo então PCMCM sem que detivesse competência para praticar esses atos, o que desrespeitou o disposto nos art.ºs 68.º, n.º 1, als. f) e g), da LAL e 18.º, n.º 1, al. a), 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], bem como os princípios da prossecução do interesse público e da legalidade consagrados nos art.ºs 266.º da CRP, 3.º, n.º 1, e 4.º do CPA de 1991. Estas ilegalidades são suscetíveis de consubstanciar duas infrações financeiras, nos termos do art.º 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC.
- 8.12. Na adjudicação dos serviços referentes ao *Sistema Educativo Municipal* (objeto do CPS de 12.02.2014) e autorização da respetiva despesa, no valor de € 237.696,30 (IVA incluído), tendo em conta um parecer prévio favorável a tal contratação, concedido por deliberação da CMCM, de 05.02.2014, com base na Prop. n.º 31/2014/CM — que acolheu o modelo de proposta de parecer prévio vertido na Inf. da UOGAF n.º 495, de 03.02.2014 — não foi observada a redução remuneratória imposta pelos art.ºs 33.º, n.º 1, al. b), e 73.º, n.º 1, da LOE 2014, ofendendo, assim, o princípio da legalidade previsto nos art.ºs 266.º, n.º 2, da CRP, 3.º, n.º 2, al. a), 4.º, n.º 1, do RFAL e 3.º, n.º 1, do CPA de 1991. Esta ilegalidade é também suscetível de constituir infração financeira prevista no art.º 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC.
- 8.13. O MCM atribuiu à *Novbaesuris*, nos anos de 2015 e 2016 (como vinha sucedendo desde 2011), a responsabilidade pela organização global do evento *Dias Medievais de Castro Marim*, mas simultaneamente contratualizou com uma entidade externa, a *Farcópia, Lda*, pelas quantias de € 16.700,00 e € 15.030,00 (valores sem IVA), CPS datados de 15.07.2015 e 22.07.2016, os serviços de coordenação e produção artística do mesmo evento, o que desrespeitou a proibição constante no art.º 6.º, n.º 2, do RJAEL, bem como os valores tutelados pelos princípios da prossecução do interesse público, legalidade, da boa administração e imparcialidade, positivados nos art.ºs 266.º da CRP, 3.º, n.º 1, 4.º, 5.º, n.º 1, e 9.º do CPA de 2015. Estas ilegalidades são suscetíveis de integrarem a prática de duas infrações financeiras previstas no art.º 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC.
- 8.14. Nos anos de 2015 e de 2016, foram outorgados diversos CPS entre o MCM e a EL, nos valores anuais globais (sem IVA) de € 375.225,07 e € 402.976,97, os quais não foram remetidos para o TdC, para efeitos de fiscalização prévia, desrespeitando o disposto nos art.ºs 46.º, n.º 1, al. b) e 48.º da LOPTC, combinado com o art.º 145.º, n.º 1, da LOE 2015 ou art.º 103.º, n.º 1, da LOE 2016 (consoante o ano) e integrando a prática de duas infrações financeiras continuadas, nos termos do art.º 65.º, n.º 1, al. h), da LOPTC.
- 8.15. O MCM não demonstrou que, com exceção do preço dos serviços de *Limpeza de Edifícios e Espaços Públicos*, todos os demais CPS que outorgou nos anos de 2013 a 2016, representavam contrapartidas económicas calculadas por referência aos preços praticados no mercado para serviços análogos sendo que, ao revelarem maior identidade (na sua substância) com subsídios ou apoios financeiros, deveriam constar do tipo contratual (CP) estabelecido na lei para o efeito.

Na sua adjudicação foram desrespeitados os art.ºs 32.º, n.º 3, 36.º, n.º 2, 47.º, n.º 1, 50.º, n.º 2, do RJAEL; 266.º, n.º 2, da CRP; 3.º, n.º 1, do CPA ou do CPA de 2015 (consoante o caso), incorrendo os seus responsáveis na prática da infração prevista no art.º 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC.

- 8.16. Consequentemente, os rendimentos gerados por estes contratos deviam ter sido registados nas contas da EL de 2013 a 2016, como SE, ao invés de “prestações de serviços”, como aconteceu. Reclassificando contabilisticamente os rendimentos em causa naquelas contas, concluiu-se que a *Novbaesuris*, nos triénios 2010/2012, 2011/2013, 2012/2014 e 2013/2015, não apresentou receitas que financiassem, pelo menos, 50% dos seus gastos totais, incorrendo, assim, na situação de dissolução prevista nas als. a) e b) do n.º 1 do art.º 62.º do RJAEL.
- 8.17. Em dezembro de 2018, como já mencionado, o MCM desencadeou o processo de extinção da *Novbaesuris – Empresa Municipal de Gestão e Reabilitação Urbana, EM, S.A.*

PARTE IX – RECOMENDAÇÕES

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

1. Atentas as deliberações da CMCM e da AMCM, de 10.1.2018 e de 21.12.2018, respetivamente, no sentido de dissolver a *Novbaesuris* e internalizar as suas atividades nos serviços camarários, se agilize o procedimento administrativo da sua liquidação e, quando terminado, se dê conhecimento desse facto ao TdC.
2. Enquanto decorre esse processo de liquidação e se forem adjudicados e formalizados CP ou CPS com a EL, o MCM deverá assegurar que:
 - a) Não exista participação do PCMCM ou de Vereadores que simultaneamente exerçam cargos na EL, em atos que digam respeito à empresa;
 - b) Os contratos sejam adjudicados e as despesas autorizadas por entidade com competência para praticar esses atos;
 - c) No clausulado dos contratos-programa se contemplem 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 e se fiscalize a conformidade dos SE com a prestação dos serviços de interesse geral;
 - d) Se respeite o objeto social da EL, não lhe adjudicando serviços para os quais não tenha capacidade jurídica para os prestar e não se contrate com terceiros a prestação de atividades que estão atribuídas à *Novbaesuris*;
 - e) Apenas haverá recurso a contratos de prestação de serviços com a EL se os mesmos forem adjudicados por preços análogos aos praticados no mercado para o fornecimento de serviços idênticos, como dispõe o art.º 36.º, n.º 2, do RJAEL e com respeito pelo princípio da economia, eficiência e eficácia;

- f) Sejam observados os condicionalismos legais respeitantes à sujeição dos atos e contratos a fiscalização prévia do TdC constantes, em particular, dos art.ºs 45.º, 46.º, n.ºs 1, als. b) e e), 2 e 3, e 48.º, da LOPTC;
- g) Exerce um efetivo acompanhamento do desempenho da EL e providenciar pelo correto registo contabilístico quer das despesas quer dos rendimentos.

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, e alterada pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, 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 *Novbaesuris – Empresa Municipal de Gestão e Reabilitação Urbana, EM, S.A*, identifica as correspondentes infrações financeiras e os eventuais responsáveis pelo seu cometimento;
2. Relevar, nos termos do n.º 9 do art.º 65.º da LOPTC, a responsabilidade financeira sancionatória imputada a G... e H...;
3. Aprovar as recomendações formuladas na Parte IX;
4. Fixar os emolumentos devidos pela Câmara Municipal de Castro Marim, em € 9.500,00 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;
5. Remeter cópia deste relatório:
 - 5.1. Ao Senhor Secretário de Estado das Autarquias Locais, Dr. Carlos Miguel;
 - 5.2. Ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Castro Marim, A...;
 - 5.3. Aos demais indiciados responsáveis a quem foi notificado o relato;
 - 5.4. Ao Juiz Conselheiro da 2.ª Secção responsável pela área (IX) da Administração Local e Setor Público Empresarial Autárquico;
6. Remeter o processo ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 1 do art.º 57.º da LOPTC;

7. Após as comunicações e notificações necessárias, publicar o Relatório na página da Internet do Tribunal de Contas.

Lisboa, 17 setembro de 2019

OS JUÍZES CONSELHEIROS,

ALZIRO CARDOSO, RELATOR

PAULO DÁ MESQUITA

FERNANDO OLIVEIRA SILVA

FICHA TÉCNICA

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

ANEXOS AO RELATÓRIO



ANEXO I
MAPA DE INFRAÇÕES FINANCEIRAS INDICIADAS

ANEXO II
RELAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS INDICIADOS

ANEXO III

IDENTIFICAÇÃO DOS MEMBROS DA CÂMARA MUNICIPAL DE CASTRO MARIM E DOS PROCEDIMENTOS DE CONTRATAÇÃO REFERIDOS NO P. 3.1.3 DO RELATÓRIO

Quadro 1 – Composição do CA da *Novbaesuris* de 2010 a 2017

COMPOSIÇÃO DO CA		2010 - 2013 ⁽²⁷⁴⁾	2014 - 2017 ⁽²⁷⁵⁾
PRESIDENTE	F...	A...	
VOGAL	E...	B...	
VOGAL	Q...	Q... Cessou funções em 03.11.2014 ⁽²⁷⁶⁾	S... Nomeado em 2.12.2015 ⁽²⁷⁷⁾

*

Quadro 2 – Reuniões da CMCM referentes à aprovação de CP a celebrar com a *Novbaesuris* em que intervieram membros da CMCM que, em simultâneo, eram titulares de cargos no CA da empresa

MEMBROS DA CMCM	CARGOS NA CMCM	CARGOS NO CA DA NOVBAESURIS	DATAS ⁽²⁷⁸⁾ DAS REUNIÕES DA CMCM DE APROVAÇÃO DA CELEBRAÇÃO DE CP
F... E...	Presidente Vereador	Presidente Vogal	- 25.01.2010: “CP e de Gestão de 2010” (proc. de visto n.º 1141/2010) - 01.06.2011: “CP de 2011” (proc. de visto n.º 981/2011) - 25.07.2012: CP relativo ao evento “Dias Medievais de Castro Marim 2012” - 08.11.2012: “Contrato de Gestão Delegada dos Sistemas Municipais de Água e Recolha de Águas Residuais” (proc. de visto 103/2013) - 19.04.2013: “CP de 2013”
E...	Vereador	Vogal	- 26.01.2011: “CP de 2011” (proc. de visto n.º 333/2011) - 11.01.2012: “CP de 2012” (proc. de visto n.º 112/2012)
A... B...	Presidente Vereadora	Presidente Vogal	- 13.12.2013: “CP de 2014” (proc. de visto n.º 138/2014) - 10.12.2014: “CP de 2015” - 18.11.2015: “CP de 2016”
B...	Vereadora	Vogal	- 16.12.2016: “CP de 2017”

⁽²⁷⁴⁾ Cf. teor dos avisos de 24.07.2009 e 25.01.2010, constantes no Portal da Justiça (publicação online de atos societários em relação à entidade com o NIPC 508926645).

⁽²⁷⁵⁾ Cf. teor do aviso de 05.12.2013, constante no Portal da Justiça.

⁽²⁷⁶⁾ Cf. teor do aviso de 18.03.2015, constante no Portal da Justiça.

⁽²⁷⁷⁾ Cf. teor do aviso de 21.12.2015, constante no Portal da Justiça.

⁽²⁷⁸⁾ As datas indicadas correspondem às declaradas nas atas narrativas das reuniões da CMCM em que ocorreram as deliberações de aprovação da celebração dos CP identificados no quadro.

Quadro 3 – Aquisições de serviços contratadas à *Novbaesuris* em que, nos procedimentos que as precederam, intervieram membros da CMCM que, em simultâneo, eram titulares de cargos no CA da empresa

MEMBROS da CMCM e RESPECTIVOS CARGOS	CARGOS no CA da NOVBAESURIS	CPS (OBJETO e DATA)	DECISÃO de CONTRATAR	ADJUDICAÇÃO e AUTORIZAÇÃO para a REALIZAÇÃO da DESPESA	APROVAÇÃO da MINUTA do CONTRATO	REPRESENTAÇÃO da CMCM e da EM na OUTORGA do CPS (SIM/NÃO)
F..., ex Presidente	Presidente	Funcionamento geral dos equipamentos culturais “Casa de Odeleite” e “Centro de Interpretação do Território”, de 09.10.2013		03.07.2013	08.10.2013	Sim
		Limpeza de Edifícios e Espaços Públicos, de 19.04.2013	03.04.2013	03.04.2013	11.04.2013	Sim
		Limpeza e manutenção de Espaços Verdes, de 19.04.2013	03.04.2013	03.04.2013	18.04.2013	Sim
		Dias Medievais de Castro Marim 2013, de 24.07.2013	19.06.2013	23.07.2013	23.07.2013	Não
		Sistema Educativo Municipal, de 14.05.2013	29.04.2013	10.05.2013	10.05.2013	Sim
A..., Presidente	Presidente	Limpeza de Edifícios e Espaços Públicos, de 03.02.2014	13.01.2014	21.01.2014	23.01.2014	Sim
		Higiene e Limpeza de Praias e Localidades do concelho de Castro Marim, de 06.02.2014	27.01.2014	03.02.2014	04.02.2014	Sim
		Dias Medievais de Castro Marim 2014, de 06.08.2014	31.07.2014	05.08.2014	06.08.2014	Sim
		Férias Ativas de Verão (2014), de 18.06.2014	09.06.2014	13.06.2014	18.06.2014	Sim
		Higiene e Limpeza de Praias e Localidades do concelho de Castro Marim, de 30.12.2014	15.12.2014	23.12.2014	23.12.2014	Sim
		Dias Medievais de Castro Marim 2015, de 10.08.2015	08.07.2015	30.07.2015	31.07.2015	Sim
		Férias Ativas da Páscoa 2016 (não reduzido a escrito)	11.03.2016	18.03.2016	-----	-----
		Férias Ativas de Verão (2016), de 25.07.2016	04.07.2016	11.07.2016	13.07.2016	Sim
		Dias Medievais de Castro Marim 2016, de 18.08.2016	11.07.2016	12.08.2016	16.08.2016	Sim
A..., Presidente	Presidente	Férias Ativas de Verão (2015), de 15.06.2015		12.06.2015	12.06.2015	Sim
B..., Vereadora	Vogal		05.06.2015			Sim
A..., Presidente	Presidente		16.12.2015	22.12.2015		Sim



MEMBROS da CMCM e RESPECTIVOS CARGOS	CARGOS no CA da NOVBÆESURIS	CPS (OBJETO e DATA)	DECISÃO de CONTRATAR	ADJUDICAÇÃO e AUTORIZAÇÃO para a REALIZAÇÃO da DESPESA	APROVAÇÃO da MINUTA do CONTRATO	REPRESENTAÇÃO da CMCM e da EM na OUTORGA do CPS (SIM/NÃO)
B..., Vereadora	Vogal	Sistema Educativo Municipal, de 04.01.2016			29.12.2015	
A..., Presidente	Presidente	Limpeza de Edifícios e Espaços Públicos, de 08.01.2016		08.01.2016	08.01.2016	Sim
B..., Vereadora	Vogal		29.12.2015			
A..., Presidente	Presidente	Higiene e Limpeza de Praias e Localidades do concelho de Castro Marim, de 04.01.2016	22.12.2015		04.01.2016	Sim
B..., Vereadora	Vogal			30.12.2015		

ANEXO IV

NATUREZA (ECONÓMICA) DAS ATIVIDADES PRESTADAS PELA NOVBAESURIS AO ABRIGO DO CP DE 2012 E CP DIAS MEDIEVAIS DE CASTRO MARIM 2012 E CLASSIFICAÇÃO CONTABILÍSTICA DOS RESPECTIVOS RENDIMENTOS

1 – NATUREZA (ECONÓMICA) DAS ATIVIDADES PRESTADAS PELA NOVBAESURIS AO ABRIGO DO “CP DE 2012” E CLASSIFICAÇÃO CONTABILÍSTICA DOS RESPECTIVOS RENDIMENTOS

O quadro abaixo representado sintetiza as ações/projetos e respetivos SE abrangidos pelo *CP de 2012*, as (ações) consideradas como VPS nas DF da *Novbaesuris* do exercício de 2012, correspondentes valores totais parcelares (que, globalmente, ascenderam a € 339.787,02, sem IVA) e sua decomposição de acordo com o informado pelo MCM⁽²⁷⁹⁾.

Quadro 1

CP DE 2012		EXECUÇÃO COMO VPS		
AÇÃO/PROJETO	SE	SETOR ⁽²⁸⁰⁾	VALOR (s/IVA)	FUNDAMENTAÇÃO DO(S) VALOR(ES)
0 DESPESAS DA ESTRUTURA	185.911,69	-----	-----	
1 SISTEMA EDUCATIVO MUNICIPAL	258.674,30	EDUCAÇÃO	193.990,64	Espaços Internet: dinamização, de janeiro a outubro de 2012, dos espaços Internet de Monte Francisco e Altura pelo valor/mês de € 1.343,85 e € 2.111,15, respetivamente, sendo o custo médio por hora de € 10,80 Fornecimento de refeições: o preço médio de cada refeição foi de € 1,96 Prolongamento de horário: € 850,45/mês por turma AEC: € 202,93/aluno por ano (de 2012) Férias Ativas 2012: € 198,62 por criança
2 LIMPEZA DE EDIFÍCIOS/ESPAÇOS PÚBLICOS	98.706,03	LIMPEZAS	50.885,53	Prestadas 6470,85 h a 7,50 €/h ⁽²⁸¹⁾
3 DINAMIZAÇÃO DE EQUIPAMENTOS TURÍSTICOS PÚBLICOS E MUNICIPAIS	154.097,36	TURISMO CASTELO	157,06	Venda de vários artigos ao Município
		TURISMO CIT	20.008,06	Visitas guiadas que envolveram 2 técnicos de património (1.494,38 €/mês), 3 empregados de balcão/vendedores (794,16 €/mês) e um técnico de turismo (2.209,67 €/mês), ao custo de 3,44 €/hora.
		TURISMO CATERING	17.365,10	Realização de “ <i>diversos caterings nos locais pertencentes ao Município</i> ” ⁽²⁸²⁾ , sendo de € 7,00 o preço médio por refeição ⁽²⁸³⁾ .
4 GESTÃO E MANUTENÇÃO DE ESPAÇOS VERDES	128.683,83	ESPAÇOS VERDES	33.454,84	Executadas 4457,70 h a 7,50 €/h

⁽²⁷⁹⁾ Menção ao exposto sob a letra “A” dos ofícios da CMCM n.ºs 8143, de 27.06.2014 e 9237, de 29.07.2014 (integrados no proc. de visto n.º 138/2014).

⁽²⁸⁰⁾ Nomenclatura empregue no quadro incluso na letra “A” do Of. da CMCM n.º 8143, de 27.06.2014 (integrado no proc. de visto n.º 138/2014).

⁽²⁸¹⁾ Supõe-se que o MCM terá incorrido em erro na indicação do número total de horas realizado [6470,85 horas, cf. teor da letra “A”, n.º 1 do Of. da CMCM n.º 8143, de 27.06.2014, incluso no proc. de visto n.º 138/2014] considerando que o resultado do produto de € 7,50/h por 6470,85 h corresponde a € 48.531,38 (ao invés dos € 50.885,53 registados nas DF da *Novbaesuris*).

⁽²⁸²⁾ Cf. pág. 6 do Of. da CMCM n.º 8143, de 27.06.2014 (inserto no proc. de visto n.º 138/2014), ao qual foi junta a faturação pertinente.

⁽²⁸³⁾ Cf. pág. 10 do Of. da CMCM n.º 9237, de 29.07.2014 (incluído no proc. de visto n.º 138/2014).

CP DE 2012		EXECUÇÃO COMO VPS		
AÇÃO/PROJETO	SE	SETOR ⁽²⁸⁰⁾	VALOR (s/IVA)	FUNDAMENTAÇÃO DO(S) VALOR(ES)
5 VALORIZAÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO DE PRODUTOS TRADICIONAIS DE CM	75.983,78	PRODUÇÃO TRADICIONAL	23.925,79	Atividade “que, por definição, não é passível de ser comparada com (inexistentes) preços de mercado” ⁽²⁸⁴⁾
<i>TOTAIS:</i>	<i>902.056,99</i>		<i>339.787,02</i>	

Com o fim de demonstrar que as vendas e serviços prestados indicados no quadro anterior observaram preços de mercado, o MCM apresentou a argumentação exposta sob a letra “A” do seu Of. n.º 9237, de 29.07.2014, prestada no âmbito do proc. de visto n.º 138/2014, seguidamente resumida e que de imediato se comenta.

→ Serviços indicados em 1 → Espaços Internet: a autarquia contrapõe a dinamização daqueles espaços efetuada pelos seus próprios serviços “*em anos anteriores*”, cujo custo médio por hora foi de € 10,98⁽²⁸⁵⁾.

Além de outros fatores⁽²⁸⁶⁾, não é correto valorar tal custo como “*preço de mercado*” dado que este não se formou em condições mercantis de concorrência.

→ Serviços indicados em 1 → Fornecimento de refeições:

[a] Alegação de um CPS celebrado em 12.09.2013 entre a Câmara Municipal de ... e uma entidade privada (presume-se) para o fornecimento de refeições escolares durante 11 meses pelo preço de € 1,68 por refeição⁽²⁸⁷⁾. Não é (juridicamente) possível considerar o preço citado uma vez que se reporta a um período posterior (2013) e, ainda que se desatendesse tal fator, aquele seria manifestamente inferior ao praticado pela *Novbaesuris* em 2012 (€ 1,96).

[b] Invocação do preço por refeição escolar praticado pela Câmara Municipal de ... no ano letivo 2011/2012, no valor de € 1,47⁽²⁸⁸⁾. Do mesmo modo, é inviável considerar este preço por se desconhecer se este foi (ou não) oferecido por um operador do mercado ou determinado/praticado pelos serviços daquela autarquia.

[c] Citação dos preços fixados no “*Acordo Quadro para o fornecimento de refeições confeccionadas*” celebrado em 28.07.2010 pela eSPap, em que o preço por refeição relativo a uma dieta para crianças apresentado pelos fornecedores selecionados para a região do Algarve foi de € 2,48 (...), € 4,37 (...) e € 9,02 (...).

É verdade que os preços antes indicados respeitam a uma “*dieta normal para crianças*”, mas também respeitam às dietas “*normal para jovens e adultos*”, “*ligeira*”, “*ligeira hipossalina*”, “*rica em fibras, sem açúcar ou diabética*”, “*gástrica (pobre em resíduos)*”, “*hipocalórica (emagrecimento)*”, “*de baixo*”

⁽²⁸⁴⁾ Cf. pág. 14 do Of. da CMCM n.º 9237, de 29.07.2014 (integrado no proc. de visto n.º 138/2014).

⁽²⁸⁵⁾ Cf. pág. 5 do Of. da CMCM n.º 9237, de 29.07.2014 (incluso no proc. de visto n.º 138/2014).

⁽²⁸⁶⁾ Como o facto de o custo médio por hora (€ 10,98) apresentado pelo MCM se reportar a “*anos anteriores*”, assentar num total de horas (2 x 2112) diverso do prestado pela *Novbaesuris* (2 x 1600) e só integrar custos diretos, quando o da EL também integrou custos indiretos (vide, neste sentido, a referência a “*toners e outros materiais necessários*” formulada na pág. 7 do Of. da CMCM n.º 8143, de 27.06.2014).

⁽²⁸⁷⁾ Cf. teor da declaração subscrita pela Chefe de Divisão Administrativa e Financeira do Município de ... em 11.07.2014, integrada no anexo 4 do Of. da CMCM n.º 9237, de 29.07.2014 (inserto no proc. de visto n.º 138/2014).

⁽²⁸⁸⁾ Cf. teor do email de 14.07.2014 incluso no anexo 5 do Of. da CMCM n.º 9237, de 29.07.2014 (inserto no proc. de visto n.º 138/2014).

colesterol”, “*hipoproteica (pobre em proteínas)*”, “*ovolactovegetariana*”, “*hipercalórica e hiperproteica*”, “*mole*”, “*líquida completa*”, “*líquida ligeira*”, “*hepática*” e “*personalizada*”⁽²⁸⁹⁾. Consequentemente, tais preços unitários não são comparáveis com o da *Novbaesuris* (€ 1,96) que, por se cingir a um único tipo de dieta, é forçosamente mais económico.

→ Serviços indicados em 1 → Prolongamento de horário: Invocação de uma proposta apresentada em 2012 pela *Associação Tempos Brilhantes* para a realização de atividades lúdico-pedagógicas no valor de € 706,00/mês por turma. O MCM acrescenta ainda que, ao contrário do montante (€ 850,45/mês por turma) auferido pela *Novbaesuris*, aquele (valor) não inclui lanche⁽²⁹⁰⁾.

A *Associação Tempos Brilhantes* é uma pessoa coletiva de direito privado nos termos do art.º 167.º e segs. do CC, sem fins lucrativos, tendo por escopo desenvolver, entre outras, atividades recreativas e educativas (art.º 2.º da escritura constitutiva⁽²⁹¹⁾), sendo as suas receitas constituídas pela joia inicial dos sócios, o produto de quotizações, os rendimentos de bens próprios da associação, as receitas de atividades sociais, as liberalidades aceites pela associação e os subsídios que lhe sejam atribuídos (art.º 3.º da mesma escritura). Não tendo fins lucrativos, é questionável que o preço apresentado por esta associação possa ser considerado um “preço de mercado”. Concomitantemente, e com exceção do fornecimento de lanches — que não assegurava —, desconhece-se se a sua proposta de preço atendia a condições análogas às que conformaram os serviços prestados pela *Novbaesuris* (5 turmas formadas aproximadamente por 15 alunos/turma, a prestar durante o período letivo e nas férias escolares⁽²⁹²⁾).

→ Serviços indicados em 1 → AEC: Alegação de uma proposta apresentada pela ... para prestação de AEC no valor de € 262,50/aluno por ano. Face à identidade das situações, formulam-se comentários idênticos aos anteriormente expostos, que aqui se dão por reproduzidos com as necessárias adaptações.

→ Serviços indicados em 1 → Férias Ativas 2012⁽²⁹³⁾: No âmbito destes serviços, a autarquia argumenta, em síntese, que, em 2009, aqueles foram assegurados pelo MCM (através de terceiras entidades), que suportou os respetivos custos — “*cf. Anexos n.ºs 7, 8 e 9, que se juntam*”⁽²⁹⁴⁾ — sem, porém, os quantificar. Consultados tais anexos⁽²⁹⁵⁾, constata-se que parte significativa das atividades neles explicitadas não são coincidentes com as promovidas em 2012 pela *Novbaesuris*, omitindo-se, inclusive, a menção do preço relativo a uma delas. Ante a divergência de serviços e o período temporal a que se reportam (2009 *versus* 2012), não é juridicamente possível valorar o alegado.

⁽²⁸⁹⁾ Cf. art.º 2.º, n.ºs 3 e 4, do caderno de encargos do “*Concurso limitado por prévia qualificação para a celebração de Acordo Quadro para o fornecimento de refeições confeccionadas*” (novembro de 2009), disponível no sítio da eSPap na Internet (www.espap.pt).

⁽²⁹⁰⁾ Cf. pág. 4 do Of. da CMCM n.º 9237, de 29.07.2014 (integrado no proc. de visto n.º 138/2014).

⁽²⁹¹⁾ Alusão à escritura da constituição da *Associação Tempos Brilhantes*, de 29.09.2013, disponibilizada online no Portal da Justiça.

⁽²⁹²⁾ Como exigido à *Novbaesuris* nos termos do disposto na cl. 4.ª, n.º 4, do CP de 2012.

⁽²⁹³⁾ Presume-se que se trata dos serviços previstos na cl. 4.ª, n.º 4, do CP de 2012 [“*Competirá igualmente à Novbaesuris (...) a realização de férias ativas na Páscoa e no período estival*”], apesar do teor das págs. 6, 7, e 8 do Of. da CMCM n.º 9237, de 29.08.2014 (incluso no proc. de visto n.º 138/2014) não identificar quaisquer atividades realizadas nas férias da Páscoa.

⁽²⁹⁴⁾ Vide pág. 7 do Of. da CMCM n.º 9237, de 29.07.2014 (incorporado no proc. de visto n.º 138/2014).

⁽²⁹⁵⁾ O anexo 7 integra uma proposta (não assinada nem datada) formulada pelo *Centro de Explicações e Lazer*, pelo preço total de € 8,500,00 (sem IVA); o anexo 8 integra uma proposta (igualmente não assinada nem datada) formulada pela *Escola Internacional de Castro Marim*, sem qualquer indicação de preço; o anexo 9 integra uma proposta formulada em 05.08.2009 pela *Sociedade Recreativa Popular - Banda Musical Castromarinense*, para a prestação de serviços de educação musical, pelo valor total de € 5,500,00 (isentos de IVA).

→ Serviços indicados em 2: Limpeza de Edifícios/Espaços Públicos

[a] Apresentação de um CPS celebrado pela autarquia de para o ano de 2011 no valor total de € 39.000,00 (sem IVA).

Não é possível considerar o alegado dado reportar-se a ano diverso (2011) e respeitar a um único local (limpeza do edifício da Câmara Municipal de ...).

[b] Invocação dos preços convencionados no “*Acordo Quadro para o fornecimento de produtos de higiene e prestação de serviços de limpeza*”, celebrado em 10.08.2010 pela eSPap para 2 lotes, em que o valor oferecido por várias empresas em cada um dos lotes oscila entre os 4,71 €/h e os 6,26 €/h, entendendo a autarquia que, se contratasse os 2 lotes, não seria expectável obter um preço inferior ao praticado pela *Novbaesuris* (€ 7,50/h).

Considerando que o recurso ao citado acordo quadro importaria ao MCM a contratação cumulativa de dois lotes⁽²⁹⁶⁾, conclui-se que o preço unitário (7,50 €/h) oferecido pela *Novbaesuris* é comparável com os à data praticados no mercado para serviços idênticos.

→ Serviços indicados em 3 → Venda: No que concerne ao “Turismo Castelo”, constata-se que se trata da venda de vários bens⁽²⁹⁷⁾ ao MCM, cujo preço de mercado não se demonstra. E, a montante, não se descortina (juridicamente) possível considerar que tal venda foi efetuada ao abrigo do *CP de 2012*, que estabeleceu que a dinamização de equipamentos turísticos (entre os quais, a loja do Castelo) se traduziria na “*realização de visitas e de percursos orientados para a valorização, pelo contacto e divulgação do património natural e construído do concelho*”, cf. cl. 7.^a, n.º 2 daquele contrato.

→ Serviços indicados em 3 → Serviços “Turismo CIT”: O MCM não demonstra⁽²⁹⁸⁾ que o custo/hora apresentado (3,44 €/h) converge com os preços praticados no mercado para a realização de serviços idênticos.

→ Serviços indicados em 3 → Serviços “Turismo Catering”: Não é líquido que o preço (7,00 €/refeição) cobrado pela *Novbaesuris* consubstanciase um preço corrente no mercado de catering considerando que, em tese, a formação deste atende (entre outras variáveis) ao volume de refeições, local e época da sua realização⁽²⁹⁹⁾. Principiando pelos serviços prestados pela *Novbaesuris*, não se conseguiu apurar, com rigor, o volume de refeições fornecidas e, relativamente às PS divulgadas no Portal BASE citadas pelo MCM⁽³⁰⁰⁾, não se elucida se aquelas abrangem (ou não) períodos festivos e/ou a sua duração.

⁽²⁹⁶⁾ Um dos lotes relativo a serviços de limpeza de “*Gabinets, salas de reunião, open spaces e restantes zonas privadas de circulação de pessoal, incluindo elevadores, escadarias e varandas*” e o outro a “*Instalações sanitárias públicas*”, cf. p. 1 incluso na letra “A” do Of. da CMCM n.º 9237, de 29.07.2014.

⁽²⁹⁷⁾ Sacos de papel, t-shirts, saleiros e sal, cf. documentado na fatura da *Novbaesuris* n.º 5351, de 02.08.2012 (integrada no proc. de visto n.º 138/2014), na qual se declara “*Produtos solicitados no dia 21/06/2012 por Jorge Martins. Faturado ao abrigo do contrato programa celebrado a 11/01/2012*”.

⁽²⁹⁸⁾ Cf. pág. 10 do Of. da CMCM n.º 9237, de 29.07.2014 (inserido no proc. de visto n.º 138/2014). Registe-se ainda que o valor de 3,44 €/h foi obtido de forma aritmética: valor total (€ 20.008,06) ÷ [número de horas prestadas no ano (8 h x 364 dias) x dois espaços (CIT e Revelim)].

⁽²⁹⁹⁾ Em que o preço é tendencialmente mais elevado em épocas festivas (como o Natal ou a Páscoa) devido à maior procura (de serviços de catering) que ocorre naqueles períodos.

⁽³⁰⁰⁾ Menção aos serviços de catering indicados nas págs. 10 e 11 do Of. da CMCM n.º 9237, de 29.07.2014 (incluído no proc. de visto n.º 138/2014).

→ Serviços indicados em 4: Gestão e Manutenção de Espaços Verdes.

[a] Alegação de um CPS celebrado entre o MCM e uma empresa privada em 2012 para a prestação de serviços de manutenção de espaços verdes na vila de Castro Marim pelo valor de € 45.624,00 (sem IVA), abrangendo uma área de 20.030 m², cf. “Anexo 10”⁽³⁰¹⁾. Compulsado o “Anexo 10”, constata-se que o seu teor⁽³⁰²⁾ não corrobora as condições contratuais invocadas pelo MCM, o que obsta à valoração do citado CPS.

[b] Invocação de CPS de manutenção de espaços verdes no ano de 2012, celebrados pelos municípios de Lagoa, Torres Novas, Alcobaça e Azambuja, pelos valores de € 60.000,00, € 35.400,00, € 35.565,92 e € 106.250,01, respetivamente, publicitados no Portal BASE.

Como o próprio MCM assinala, “*Face aos dados pesquisados, verificou-se que é objetivamente impossível apurar um valor unitário, uma vez que cada espaço verde apresenta especificidades próprias*”⁽³⁰³⁾ — e, acrescente-se, não se conhece a dimensão das áreas objeto de intervenção.

→ Serviços indicados em 5: A autarquia sustentou que os serviços em questão⁽³⁰⁴⁾, mesmo nos casos em que “*o sal era colocado no comércio pela empresa local, o escopo não era, como não podia ser, a atividade mercantil. Era sim a valorização do património concelhio, constituindo o sal um elemento relevante nesse contexto. Numa palavra, está em causa uma atividade que, por definição, não é passível de ser comparada com (inexistentes) preços de mercado*”⁽³⁰⁵⁾. Primeiramente, observa-se que o MCM não individualiza os preços/custos incorridos com as atividades de extração (tradicional) e comercialização de sal. Segundo, o facto de os fins (“*valorização do património concelhio*”) subjacentes às atividades de extração e comercialização do sal promovidas pela *Novbaesuris* divergirem dos fins (obtenção de lucro, como é próprio da atividade mercantil) determinantes da realização das mesmas atividades por parte de operadores económicos não impede — como alegado — a existência “preços de mercado” para as primeiras. A ser assim, o alcance da referência a “preços de mercado” constante no art.º 36.º, n.º 2, do RJAE seria nulo, uma vez que o principal fim das EL não pode residir na realização (exclusiva) de um lucro⁽³⁰⁶⁾, mas antes na prossecução do interesse público local que motivou a sua criação [pela(s) entidade(s) pública(s) participante(s)], refletido nas atividades compreendidas no seu objeto social, cf. art.º 6.º, n.º 1, do RJAE. Consequentemente, conclui-se que o

⁽³⁰¹⁾ Cf. expresso na pág. 8 do Of. da CMCM n.º 9237, de 29.07.2014 (integrado no proc. de visto 138/2014).

⁽³⁰²⁾ O “Anexo 10” integra 2 propostas formuladas pela para a “*Manutenção dos Espaços Verdes da Vila de Castro Marim*”, ambas datadas de 10.12.2012 e relativas a um período de execução de 12 meses. Porém, uma reporta-se ao “*Lote 1 – Zona Nascente*” e a outra ao “*Lote 2 – Zona Poente*”, a executar pelo preço global de € 28.200,00 (sem IVA) e € 20.400,00 (sem IVA), respetivamente. Além destas declarações negociais não indicarem a área a interencionar, verifica-se que a soma dos preços propostos (no total de € 48.600,00, sem IVA) não coincide com o preço alegado pelo MCM (€ 45.624,00, sem IVA), o que permite equacionar se este não terá incorrido em erro na instrução/organização daquele Anexo.

⁽³⁰³⁾ Cf. pág. 9 do Of. da CMCM n.º 9237, de 29.07.2014, incluso no proc. de visto n.º 138/2014.

⁽³⁰⁴⁾ Serviços especificados no p. 4 do Of. da CMCM n.º 8143, de 27.06.2014 (inserto no proc. de visto n.º 138/2014), págs. 2 e 3 que, no domínio da *Exploração e Valorização da Salina Félix*, compreenderam a preparação da salina para a safra (600 horas), controlo do estado e limpeza dos talhões, reposição de águas (300 horas), recolha e tratamento do sal e flor de sal recolhido (300 horas), limpeza e preparação para a próxima época de produção (160 horas), abertura de valas com retroscavadora (não quantificado) e ensacamento de sal e de flor de sal (10.000 kg de sal e 1.200 kg de flor de sal) e, no âmbito da ação de charme “*Sal de Castro Marim, o melhor Sal do Mundo*”, a distribuição de 1246 saleiros em 48 pontos de interesse turístico, a disponibilização de 720 kg de flor de sal e 1350 kg de sal em restaurantes e hotéis do Baixo Guadiana e a realização de duas ações de sensibilização junto de grupos de turistas.

⁽³⁰⁵⁾ Cf. pág. 14 do Of. da CMCM n.º 9237, de 29.07.2014 (incluído no proc. de visto n.º 138/2014).

⁽³⁰⁶⁾ Cf. art.º 5.º, n.º 1, do RJSEL, retomado no art.º 20.º, n.º 1, do RJAE, que iniciou a sua vigência no decurso da execução do CP de 2012.

MCM não demonstra que o valor (€ 23.925,79, IVA excluído) dos serviços em apreço era consentâneo com os preços que, à data, eram praticados no mercado⁽³⁰⁷⁾ para PS similares.

Face ao exposto, conclui-se que os rendimentos da *Novbaesuris* gerados pelo *CP de 2012*, no valor total de € 569.899,03 (IVA excluído), deveriam ter sido registados nas DF do exercício de 2012 nos termos que se seguem:

- PS (conta 72 do SNC): € 50.885,53 (sem IVA)
- SE (conta 75 do SNC): € 507.690,14 (sem IVA⁽³⁰⁸⁾)
- SI (conta 593 do SNC): € 11.323,36.

2 – NATUREZA (ECONÓMICA) DAS ATIVIDADES PRESTADAS PELA NOVBAESURIS AO ABRIGO DO “CP DIAS MEDIEVAIS DE CASTRO MARIM 2012” E CLASSIFICAÇÃO CONTABILÍSTICA DOS RESPECTIVOS RENDIMENTOS

Solicitado⁽³⁰⁹⁾ ao MCM que evidenciasse que o valor dos serviços compreendidos no CP em referência era concordante com o preço de serviços análogos à data transacionados no mercado, aquele observou que “*Considerando que o objeto do contrato celebrado (...) envolve uma diversidade e complexidade de serviços, não foi possível identificar contratos com objeto similar efetuados por outros municípios/entidades que sejam suscetíveis de comparação com o contrato em apreço. No entanto, verificou-se que o Turismo do Alentejo, durante o ano de 2012, contratou os serviços de montagem, animação e produção da batalha dos Atoleiros, pelo montante de 57.850,00 € (cfr. documento em anexo)*”⁽³¹⁰⁾.

Antes, cumpre enunciar os serviços prestados pela *Novbaesuris* em execução do CP em questão que, segundo o “*Relatório de execução dos Contratos Programa 2012*”⁽³¹¹⁾ (datado de 04.06.2013) daquela EL, determinaram (em resumo) a contratação de serviços de bilheteira (produção de bilhetes), grupos musicais e demais recursos humanos afetos à animação artística do castelo e das ruas, serviços de som, iluminação e montagem de cenários, fornecimento de alimentação e alojamento a alguns participantes e serviços de restauração e de catering atinentes aos banquetes no castelo. Pela aquisição destes, a *Novbaesuris* suportou custos no valor total de € 296.545,79 sem IVA⁽³¹²⁾. Da delimitação dos serviços abrangidos pelo CP resulta, com suficiente segurança, que estes são mais extensos que os contratados pelo Turismo do Alentejo E.R.T. à R... pelo preço de € 57.850,00, que se restringiram, aparentemente⁽³¹³⁾, à execução de atividades de produção e apresentação artística (teatral). A ausência

⁽³⁰⁷⁾ No próprio concelho de Castro Marim existem várias empresas dedicadas à extração (tradicional) e comercialização de sal, de que são exemplo a *Água Mãe, Lda* (NIPC: 509053106), *Insonso, Sal Marim, Lda* (NIPC: 511038187) e a *Pedaços de Mar, Lda* (NIPC: 507574745).

⁽³⁰⁸⁾ Valor (€ 507.690,14) resultante da dedução do valor dos serviços reconhecidos (€ 50.885,53) como PS ao montante total de VPS considerado pela *Novbaesuris* (€ 339.787,02), acrescido dos SE por esta qualificados (€ 218.788,65) e como tal escriturados no RAC de 2012.

⁽³⁰⁹⁾ Cf. p. 4 do Of. da DGTC n.º 20772/2016, de 25.07.

⁽³¹⁰⁾ Cf. p. 4 do Of. da CMCM n.º 9315/2016, de 16.08.

⁽³¹¹⁾ Relatório remetido (em suporte digital) em anexo ao Of. da CMCM n.º 9315/2016, de 16.08.

⁽³¹²⁾ A este valor total (€ 296.545,79) foram deduzidos € 152.081,89 de receitas obtidas com a promoção do evento, cuja organização apresentou assim um défice de € 144.463,90 sem IVA, suportados pelo MCM ao abrigo do CP celebrado em 25.07.2012.

⁽³¹³⁾ “Aparentemente” dado que nem o aviso da contratação efetuada pelo Turismo do Alentejo E.R.T. publicado (em 16.03.2012) no Portal BASE, disponibilizado pela CMCM em anexo ao seu Of. n.º 9315/2016, de 16.08, nem os esclarecimentos constantes no p. 4 deste (ofício), particularizam as prestações objeto daquela contratação.

de equivalência dos serviços nos termos referidos não consente a comparabilidade dos respetivos preços.

Do que antecede, conclui-se que os rendimentos gerados pela execução do CP *Dias Medievais de Castro Marim 2012*, no valor de € 144.463,90, deveriam ter sido escriturados nas DF da EL, relativas ao período de 2012 como SE (conta 75 do SNC).



ANEXO V

SERVIÇOS ADQUIRIDOS À NOVBAESURIS POR CONTRATAÇÃO *IN HOUSE* EM DATA POSTERIOR A 15.06.2013

Quadro 1 – Serviços adjudicadas à *Novbaesuris* em data posterior a 15.06.2013 por contratação *in house*

SERVIÇOS/CPS	VALOR (€/IVA)	DATA da OUTORGA	DATA da ADJUDICAÇÃO	DOCUMENTOS de SUPORTE
Funcionamento geral dos equipamentos culturais “Casa de Odeleite” e “Centro de Interpretação do Território”	75.000,00	09.10.2013	03.07.2013	Proposta de preço formulada pela <i>Novbaesuris</i> , com registo de entrada nos serviços camarários em 03.07.2013
Dias Medievais de Castro Marim 2013	288.923,98	24.07.2013	23.07.2013	Inf. n.º 2955, de 11.07.2013 do Gabinete de Apoio ao Presidente
Limpeza de Edifícios e Espaços Públicos	49.526,40	03.02.2014	21.01.2014	Inf. n.º 279, de 20.01.2014, da UOGAF
Higiene e Limpeza de Praias e Localidades do concelho de Castro Marim	74.000,00	06.02.2014	03.02.2014	Inf. n.º 500, de 03.02.2014, da UOGAF
Sistema Educativo Municipal	229.554,30	12.02.2014	10.02.2014	Inf. n.º 574, de 07.02.2014, da UOGAF
Férias Ativas da Páscoa (2014)	8.804,94 ⁽³¹⁴⁾		01.04.2014	Inf. n.º 1489, de 01.04.2014, da UOGAF
Férias Ativas de Verão	73.922,50	18.06.2014	13.06.2014	Inf. n.º 2705, de 13.06.2014, da UOGAF
Dias Medievais de Castro Marim	295.487,80	06.08.2014	05.08.2014	Inf. n.º 3458, de 04.08.2014, da UOGAF
Limpeza de Edifícios e Espaços Públicos	48.993,12	30.12.2014	23.12.2014	Inf. n.º 5444, de 23.12.2014, da UOGAF
Higiene e Limpeza de Praias e Localidades do Concelho de Castro Marim	60.800,00	30.12.2014	23.12.2014	Inf. da UOGAF n.º 5433, de 22.12.2014
Sistema Educativo Municipal	296.108,96	30.12.2014	23.12.2014	Inf. da UOGAF n.º 5437, de 22.12.2014
Serviços de mão de obra de limpeza e tratamento de pavimento cerâmico com produto hidrófugo e acabamento com cera líquida na Casa do Sal	4.864,00		30.12.2014	Requisição da UOGAF n.º 70, de 30.12.2014
Férias Ativas da Páscoa	8.121,61		20.03.2015	Inf. da UOGAF n.º 1089, de 20.03.2015
Férias Ativas de Verão	70.994,50	15.06.2015	12.06.2015	Inf. da UOGAF n.º 2367, de 11.06.2015
Dias Medievais de Castro Marim 2015	283.206,38	10.08.2015	30.07.2015	Inf. da UOGAF n.º 3059, de 28.07.2015
Higiene e Limpeza de Praias e Localidades do Concelho de Castro Marim	60.800,00	04.01.2016	30.12.2015	Inf. n.º 5258, de 29.12.2015, da UOGAF
Sistema Educativo Municipal	312.338,67	04.01.2016	22.12.2015	Inf. n.º 5203, de 22.12.2015, da UOGAF
Férias Ativas da Páscoa (2016)	8.939,75		18.03.2016	Inf. n.º 885, de 18.03.2016, da UOGAF
Férias Ativas de Verão	76.748,55	25.07.2016	11.07.2016	Inf. n.º 2560, de 11.07.2016, da UOGAF
Dias Medievais de Castro Marim	267.091,13	18.08.2016	12.08.2016	Inf. n.º 3084, de 12.08.2016, da UOGAF

⁽³¹⁴⁾ Cf. resulta do teor do p. 10 do Of. da CMCM n.º 6245/2017, de 02.06.

ANEXO VI

REMUNERAÇÃO DE SERVIÇOS PREVISTOS EM CPS ABRANGIDOS PELOS RESULTADOS DA NOVBAESURIS DO EXERCÍCIO DE 2013

Na sequência de convite⁽³¹⁵⁾ ao MCM para que evidenciasse que o valor da adjudicação dos serviços previstos nos CPS abaixo indicados observara preços praticados no mercado para a disponibilização de serviços similares, aquele ofereceu os argumentos constantes no p. 23 do seu Of. n.º 9315/2016, de 16.08 (págs. 13 a 18) que de seguida se expõem (abreviadamente) por referência aos contratos a que respeitam formulando-se, na sua sequência, os comentários que os mesmos suscitam.

➤ CPS relativos a “*Limpeza de Edifícios e Espaços Públicos*” (2013), de 19.04.2013

Consideração de que o preço praticado pela *Novbaesuris* (7,50 €/h) em 2013 é similar aos convencionados no “*Acordo Quadro para o fornecimento de produtos de higiene e prestação de serviços de limpeza*”, já alegado pelo MCM para justificar a qualificação, como “*prestações de serviços*”, de rendimentos decorrentes da execução, ao abrigo do *CP de 2012*, de serviços análogos aos presentes e como tal escriturados nas DF da EL de 2012 (vide anexo IV). No âmbito de tal *Acordo* (em vigor entre 10.08.2010 e 16.08.2014), celebrado pela eSEPap para 2 lotes, o valor oferecido por várias empresas em cada um deles oscilou entre os 4,71 €/h e os 6,26 €/h. Apesar da autarquia, na resposta prestada, não ter mencionado⁽³¹⁶⁾ a necessidade de contratar os 2 lotes para satisfazer as necessidades de serviço público subjacentes ao CPS em apreço — como então invocado na situação referenciada — presume-se que seria também este o caso ante a identidade das condições determinadas para a execução de ambos (os serviços de limpeza previstos no *CP de 2012* e os contemplados neste CPS). Neste pressuposto, conclui-se que o preço unitário (7,50 €/h) contratado à *Novbaesuris* é comparável com os à data praticados no mercado para a realização deste tipo de serviços⁽³¹⁷⁾.

➤ CPS relativos a “*Limpeza/Manutenção de Espaços Verdes*” (2013), de 19.04.2013

O CPS em referência implicou a realização de serviços (como poda, adubagem, corte de arbustos, etc.) em 16 localidades de 4 de freguesias do concelho de Castro Marim pelo período de um ano (2013) e montante global de € 60.500,00, sem IVA. Com o fim de demonstrar que este era comparável com os preços à época oferecidos no mercado para a prestação de serviços similares, o MCM apresentou 4 CPS celebrados em 2013 por uma empresa local e 3 municípios⁽³¹⁸⁾. No entanto, como reconhecido pela própria edilidade, “*verificou-se que não é possível apurar um valor unitário, uma vez que cada espaço verde apresenta especificidades próprias*”⁽³¹⁹⁾, ao que acresce que todos eles diferem nas áreas objeto de intervenção (concelhos de ... e ..., 3 freguesias da ... e 4 urbanizações em ...) e corresponsiva duração (150 dias, 330 dias, 91 dias e um ano), o que justifica as variações dos valores contratados (€ 138.335,00, € 103.923,11, € 23.395,00 e € 20.160,00 sem IVA). Atendendo a que as diferenças antes resumidas não

⁽³¹⁵⁾ Cf. p. 23 do Of. da DGTC n.º 20772/2016, de 25.07.

⁽³¹⁶⁾ Cf. teor do p. 23.1 do Of. da CMCM n.º 9315/2016, de 16.08.

⁽³¹⁷⁾ A conclusão exposta dispensa a apreciação de uma segunda contratação (efetuada pelo Município ...), arguida no p. 23.1 do Of. da CMCM n.º 9315/2016, de 16.08 para os mesmos efeitos.

⁽³¹⁸⁾ Menção à (empresa detida pelo Município ...) e aos Municípios da ..., ... e ..., cf. teor do p. 23.3 do Of. da CMCM n.º 9315/2016, de 16.08.

⁽³¹⁹⁾ Cf. teor do p. 23.3 do Of. da CMCM n.º 9315/2016, de 16.08.

permitem cotejar os preços em questão, não é possível acompanhar o MCM na conclusão de que o preço contratado com a *Novbaesuris* “foi mais vantajoso do que o contratado pelos aludidos municípios”.

► CPS relativo ao “*Sistema Educativo Municipal*” (2013), de 14.05.2013

Fornecimento de Refeições:

Segundo o MCM⁽³²⁰⁾, o preço médio de cada refeição praticado pela *Novbaesuris* situou-se nos € 2,05 argumentando, de seguida, o que se segue.

[a] Alegação de um CPS celebrado em 12.09.2013 pelo Município de ... e um operador económico privado (presume-se) para o fornecimento de refeições escolares no ano letivo 2013/2014, pelo valor global de € 115.920,00, sem IVA, e preço por refeição de € 1,68 sem IVA⁽³²¹⁾.

Este preço unitário é acentuadamente mais económico (-22%) que o preço médio por refeição praticado pela *Novbaesuris* alegado pela autarquia (€ 2,05), o que afasta a consideração do mesmo como um preço corrente daquele setor do mercado.

[b] Apresentação de um CPS celebrado em 26.08.2013 entre o Município de ... e o consórcio T... para o fornecimento de refeições às escolas do 1.º ciclo do ensino básico e jardins de infância da rede pública da cidade de Lisboa, pelo prazo de 2 meses (de 02.09.2013 a 01.11.2013) e preço de € 2,37 por refeição⁽³²²⁾.

Além dos prazos em causa (um ano *versus* 2 meses) serem significativamente distintos⁽³²³⁾, verifica-se que o aludido CPS compreende não só serviços de fornecimento de refeições como ainda serviços concernentes ao seu transporte (fornecimento de refeições transportadas na modalidade de catering a quente descartável) pelo que, em rigor, não são comparáveis com os prestados pela *Novbaesuris*.

[c] Consideração de que o preço médio praticado pela *Novbaesuris* em 2013 (€ 2,05) é equiparável aos fixados no “*Acordo Quadro para o fornecimento de refeições confeccionadas*” celebrado pela eSEPap, já citado pelo MCM para fundamentar a qualificação, como “*prestações de serviços*”, de rendimentos resultantes da execução, ao abrigo do *CP de 2012*, de serviços análogos aos presentes e como tal escriturados nas DF da EL de 2012. No âmbito de tal *Acordo* (em vigor entre 28.07.2010 e 27.07.2014), o preço por refeição relativo a uma dieta para crianças apresentado pelos fornecedores selecionados para a região do Algarve foi de € 2,48 (...), € 4,37 (...) e € 9,02 (...). Todavia, o confronto de tais preços com os praticados pela *Novbaesuris* é prejudicado pela falta de homogeneidade das prestações (dietas) cobertas por uns e pelo outro uma vez que, como já comentado no anexo IV, aqueles abrangem um vasto leque de dietas⁽³²⁴⁾ (para além da “*dieta normal para crianças*”), o que justifica a sua maior onerosidade.

⁽³²⁰⁾ Cf. teor do p. 23.2.1 do Of. da CMCM n.º 9315/2016, de 16.08.

⁽³²¹⁾ Cf. teor do Anexo 2 citado no p. 23.2.1 do Of. da CMCM n.º 9315/2016, de 16.08.

⁽³²²⁾ Cf. teor do Anexo 3 citado no p. 23.2.1 do Of. da CMCM n.º 9315/2016, de 16.08.

⁽³²³⁾ O que releva na composição do preço em virtude de possibilitar (ou não) economias de escala.

⁽³²⁴⁾ Designadamente, as dietas “*normal para jovens e adultos*”, “*ligeira*”, “*ligeira hipossalina*”, “*rica em fibras, sem açúcar ou diabética*”, “*gástrica (pobre em resíduos)*”, “*hipocalórica (emagrecimento)*”, “*de baixo colesterol*”, “*hipoproteica (pobre em proteínas)*”, “*ovolactovegetariana*”, “*hipercalórica e hiperproteica*”, “*mole*”, “*líquida completa*”, “*líquida ligeira*”, “*hepática*” e “*personalizada*”, cf. art.º 2.º, n.ºs 3 e 4, do caderno de encargos do “*Concurso limitado por prévia qualificação para a celebração de Acordo Quadro para o fornecimento de refeições confeccionadas*” (novembro de 2009), disponível no sítio da eSPap na Internet (www.espap.pt).

Componente de Apoio à Família (prolongamento de horário):

Nos termos do CPS em análise, a *Novbaesuris* vinculou-se a prestar serviços de apoio à família durante o ano de 2013 a um universo de 70 crianças (com a duração diária de 5 horas) pelo preço global de € 51.390,00 sem IVA, neste se incluindo o custo do lanche fornecido às crianças. A este preço o MCM contrapõe o estipulado num CPS celebrado em 13.09.2013 entre o Município de ... e a U..., tendo por objeto a “*Implementação da Componente de Apoio à Família – 1.º Ciclo*” durante 365 dias seguidos pelo montante total de € 59.500,00 sem IVA⁽³²⁵⁾.

A U... é uma cooperativa de interesse público, com o capital social de € 2.500,00, — 80% (€ 2.000,00) do qual detido pelo Município de Cabeceiras de Basto — inserindo-se no ramo da solidariedade social regulado no DL n.º 7/98, de 15.01 (cf. art.ºs 1.º, n.º 3 e 4.º dos seus Est.⁽³²⁶⁾)⁽³²⁷⁾. Nos termos do anterior e do atual Código Cooperativo, tais organizações, através da cooperação e entreajuda dos seus membros, visam, sem fins lucrativos, a satisfação das necessidades e aspirações económicas, sociais ou culturais daqueles⁽³²⁸⁾. Não tendo fins lucrativos, é questionável que o preço formulado por aquela cooperativa possa ser qualificado como “preço de mercado”. Acresce que não é possível determinar se os serviços contratualizados com a *Novbaesuris* são (ou não) comparáveis com os abrangidos pelo CPS invocado, atendendo a que se desconhecem aspetos essenciais deste como o universo de crianças abrangido, atividades (lúdicas, desportivas ou outras) previstas, respetiva duração diária e eventual prestação de serviços acessórios (como o fornecimento de lanches)⁽³²⁹⁾.

AEC:

De acordo com o CPS em apreciação, a *Novbaesuris* vinculou-se a assegurar “*11 professores ou técnicos habilitados para a docência das disciplinas de Música, Inglês e Atividade Física e Desportiva para um universo de 215 alunos*”⁽³³⁰⁾ pelo montante global de € 59.000,00 (isento de IVA) que, na perspetiva do MCM, se traduz “*num valor unitário por professor de 5.363,64 €*”⁽³³¹⁾.

Importa desde logo notar que a consideração do valor unitário alegado (€ 5.363,64) é controversa em virtude de agregar atividades de diferente natureza (música, inglês e atividade física), a prestar por professores/técnicos com formação académica e ou profissional diferenciada. No entanto, ainda que

⁽³²⁵⁾ Cf. teor do CPS incluso no Anexo 5 citado no p. 23.2.1 do Of. da CMCM n.º 9315/2016, de 16.08. Saliente-se que o referido CPS não se encontra assinado.

⁽³²⁶⁾ Menção aos Estatutos da U... disponibilizados na página do Município de ... na Internet (<http://cabeceirasdebasto.pt/estatutos-basto-vidas>).

⁽³²⁷⁾ Recorde-se que as cooperativas de solidariedade social que prossigam os objetivos previstos no art.º 1.º do Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social, aprovado pelo DL n.º 119/83, de 25.02, e que sejam reconhecidas nessa qualidade pela Direção-Geral da Ação Social são equiparadas às instituições particulares de solidariedade social, aplicando-se-lhes o mesmo estatuto de direitos, deveres e benefícios, designadamente fiscais, cf. artigo único da Lei n.º 101/97, de 13.09, atualmente replicado no art.º 4.º, n.º 4 da Lei n.º 119/2015, de 31.08, que aprovou o Código Cooperativo vigente.

⁽³²⁸⁾ Cf. art.º 2.º, n.º 1 da Lei n.º 51/96, de 07.09 [“*As cooperativas são pessoas coletivas autónomas, de livre constituição, de capital e composição variáveis, que, através da cooperação e entreajuda dos seus membros, com obediência aos princípios cooperativos, visam, sem fins lucrativos, a satisfação das necessidades e aspirações económicas, sociais ou culturais daqueles*”], entretanto revogada pela Lei n.º 119/2015, de 31.08 (cf. art.º 122.º, n.º 1), cujo art.º 2.º, n.º 1 replicou aquela norma.

⁽³²⁹⁾ A montante, referira-se que no Portal Base (<http://www.base.gov.pt/>) consta um aviso (pub. em 17.10.2013) no qual se dá conta que o Município de Cabeceiras de Basto e a U... celebraram, na mesma data (13.09.2013), um CPS com objeto e prazo iguais aos mencionados no texto supra, mas no valor de € 71.500,00 (sem IVA) o que suscita, a priori, perplexidade/incerteza sobre a exatidão material das duas contratações referenciadas.

⁽³³⁰⁾ Cf. teor da proposta da *Novbaesuris* inclusa no CPS do *Sistema de Educação Municipal*, datado de 14.05.2013.

⁽³³¹⁾ Cf. se declara no p. 23.2.2 do Of. da CMCM n.º 9315/2016, de 16.08.

se desatenda a este aspeto, não é possível cotejar aquele (preço) com os contratualizados em setembro de 2013 pelo Município de ... — aduzidos pela edilidade⁽³³²⁾ —, concernentes às atividades de música e inglês, a prestar no ano letivo de 2013/2014 (de 16.09.2013 até ao final do ano letivo 2013/2014, correspondente a 330 dias), no valor global de € 7.040,00 sem IVA, uma vez que este foi fixado em função de uma variável (número de horas previstas realizar por semana) ausente no CPS outorgado com a *Novbaesuris*.

O MCM apresenta ainda um CPS outorgado em 03.12.2013 entre o Município de ... e a V... relativo à prestação de “*Serviços para a realização de atividades de enriquecimento curricular no 1.º CEB do ano letivo 2013/2014*”, no valor total de € 51.330,54, sem IVA⁽³³³⁾. Apesar deste preço ser (14%) mais económico que o acordado entre o MCM e a *Novbaesuris* (€ 59.000,00 sem IVA) — o que implicaria a desconsideração deste como um “preço de mercado” — tal entendimento seria incorreto ante a impossibilidade de determinar se respeita (ou não) a serviços similares aos propiciados pela EL em consequência do desconhecimento de pressupostos subjacentes à sua formação (como as concretas AEC a prestar, recursos humanos mobilizados ou ainda o universo de crianças abrangidas).

Serviços atinentes ao Programa Férias Ativas da Páscoa e Verão (2013):

Nos termos do CPS em referência, a execução dos serviços em causa decorreria nos períodos de férias da Páscoa e de Verão, envolvendo o primeiro a realização de 5 atividades ocupacionais para um conjunto de 120 crianças pelo preço de € 7.000,00 sem IVA, e o segundo a promoção de 9 atividades ocupacionais para um universo de 200 crianças pelo preço de € 33.000,00 sem IVA⁽³³⁴⁾. Em ambos os períodos, a *Novbaesuris* assegurava ainda o respetivo fornecimento de refeições e seguros. Em síntese, a contratação destes serviços ascendeu a € 40.000,00 sem IVA e abrangeu um universo de 320 crianças. A fim de provar que este valor era (um preço) semelhante aos à época oferecidos no mercado para a disponibilização de serviços idênticos, o MCM, por recurso ao Portal BASE, indicou 3 aquisições de serviços realizadas em 2013 por autarquias locais⁽³³⁵⁾. No entanto, a escassa informação fornecida não permite “*identificar quais os serviços englobados nas referidas contratações, sendo difícil efetuar uma comparação fiável*”, como reconhecido pela própria edilidade⁽³³⁶⁾.

⁽³³²⁾ Menção às aquisições de serviços tituladas por 2 CPS incluídas no Anexo 6 citado no p. 23.2.2 do Of. da CMCM n.º 9315/2016, de 16.08, acordadas em 19 e 30 de setembro de 2013 entre o Município de Sobral de Monte Agraço e dois professores, relativas às AEC de inglês e música, a prestar pelo prazo de 330 dias, pelo preço de € 10,00/hora, 16 horas/semana, perfazendo — para cada uma das AEC — o valor global de € 7.040,00 sem IVA [(€ 10,00/h x 16h/semana) x 44 semanas (= 11 meses ou 330 dias)].

⁽³³³⁾ Cf. teor do Anexo 7 citado no p. 23.2.2 do Of. da CMCM n.º 9315/2016, de 16.08.

⁽³³⁴⁾ Cf. condições oferecidas pela *Novbaesuris* na sua proposta, integrada no CPS relativo ao Sistema Educativo Municipal formalizado em 14.05.2013.

⁽³³⁵⁾ Alusão às seguintes aquisições (incluídas nos anexos 8, 9 e 10 citadas no p. 23.2.3 do Of. da CMCM n.º 9315/2016, de 16.08): [1] CPS celebrado em 02.05.2013 entre o Município da ... e a T... tendo por objeto a “*Aquisição de serviços de refeições no âmbito das férias desportivas municipais – 2013*”, pelo preço de € 32.183,19 sem IVA e prazo de 75 dias; [2] CPS celebrado em 24.06.2013 entre o Município de Cascais e a W..., tendo por objeto a “*Aquisição de serviços para a realização do campo de férias em regime não residencial/aberto*” pelo preço de € 6.237,00 sem IVA e prazo de 5 dias; [3] CPS celebrado em 01.07.2013 entre a Freguesia de Sacavém e X..., sendo o seu objeto descrito como “*Colónia de férias 2013 da Junta de Freguesia de Sacavém*”, no valor de € 9.500,00 sem IVA e prazo de 19 dias. Os serviços compreendidos no CPS indicado em 1 não são idênticos aos em análise atenta a descrição do seu objeto (serviços de refeições) e a identidade do cocontratante (T...), que desenvolve atividades de serviços de refeições no setor da restauração. Quanto aos serviços objeto dos CPS indicados em 2 e 3 não é possível determinar se apresentam ou não tal identidade ante o desconhecimento (entre outros) das concretas prestações que os integram e universo dos respetivos destinatários.

⁽³³⁶⁾ Cf. último parágrafo do p. 23.2.3 do Of. da CMCM n.º 9315/2016, de 16.08.

► CPS relativo ao funcionamento geral dos equipamentos culturais “*Casa de Odeleite*” e “*Centro de Interpretação do Território*” (2013), de 09.10.2013

O MCM não logrou evidenciar que o preço (€ 75.000,00, sem IVA) dos serviços fixado no CPS em referência era comparável com os à data praticados no mercado⁽³³⁷⁾ para a prestação de serviços equivalentes.

► CPS relativo ao evento “*Dias Medievais de Castro Marim 2013*”, de 24.07.2013

No tocante aos serviços incluídos no CPS em questão, o MCM declarou⁽³³⁸⁾, em síntese, que na sequência de consulta ao Portal BASE não identificou serviços comparáveis, adquiridos no pretérito por outras entidades, afastando (inclusive) de tal qualificação os serviços contratados em 2013 pelo Município de ... a dois operadores económicos para a promoção de um evento semelhante ao dos *Dias Medievais de Castro Marim*⁽³³⁹⁾.

⁽³³⁷⁾ Cf. admitido no p. 23.4 do Of. da CMCM n.º 9315/2016, de 16.08, no qual se declara que “*Sem prejuízo de existirem operadores privados a prestarem o serviço em apreço, a consulta efetuada não permitiu recortar um termo de comparação fiável, no binómio preço/oferta*”.

⁽³³⁸⁾ Cf. teor do p. 23.5 do Of. da CMCM n.º 9315/2016, de 16.08.

⁽³³⁹⁾ Menção às contratações integradas nos anexos 15 e 16, citadas no p. 23.5 do Of. da CMCM n.º 9315/2016, de 16.08, que documentam a aquisição, pelo Município de ... a duas entidades, de serviços de *animação* e de *assistência à realização* da X Feira Medieval de ... pelos montantes de € 44.720,00 (sem IVA) e € 26.156,20 (sem IVA), respetivamente. Após especificação dos serviços abrangidos pelo CPS celebrado com a *Novbaesuris*, o MCM conclui que “*não é possível efetuar uma comparação fiável e justa*” com os contratados pelo Município de ..., antes mencionados.

ANEXO VII

REMUNERAÇÃO DE SERVIÇOS PREVISTOS EM CPS ABRANGIDOS PELOS RESULTADOS DA NOVBAESURIS DO EXERCÍCIO DE 2014

No presente anexo dá-se conta da resposta prestada pelo MCM à demonstração, solicitada⁽³⁴⁰⁾ pela DGTC, de que o valor das aquisições de serviços infra indicadas era equiparável ao (valor) transacionado no mercado para serviços similares, bem como da correspondente análise jurídica, apresentada por referência aos CPS a que respeitam.

Registe-se que, apesar de não ter sido requerida demonstração idêntica relativamente à aquisição de serviços atinente à realização das *Férias Ativas da Páscoa* (adjudicados em 01.04.2014) e ao CPS concernente às *Férias Ativas de Verão* (de 18.06.2014), a documentação incorporada nos correspondentes processos administrativos não contém quaisquer elementos relevantes no quadro da matéria em apreciação.

► CPS relativo a serviços de “*Limpeza de Edifícios e Espaços Públicos*”, de 03.02.2014

Apesar da ausência de demonstração⁽³⁴¹⁾ de que o preço dos serviços contratados (€ 6,60/hora⁽³⁴²⁾) era comparável com os à data praticados no segmento de mercado em causa, considera-se justificada tal equivalência (de preços) tomando por referência os fixados no “*Acordo Quadro para o fornecimento de produtos de higiene e prestação de serviços de limpeza*” celebrado pela eSEPap para 2 lotes (em vigor entre 10.08.2010 e 16.08.2014), já alegado pelo MCM no âmbito do *CP de 2012* e do CPS celebrado em 19.04.2013 para o mesmo tipo de serviços (*Limpeza de Edifícios e Espaços Públicos*). À semelhança do sinalizado neste último (vide anexo VI), a citada valoração pressupõe ainda que, para satisfazer as necessidades de serviço público subjacentes ao CPS em causa, o MCM careceria de contratar os 2 lotes (cujo valor proposto varia entre os € 4,71/h e os € 6,26/h) para o efeito.

► CPS de “*Higiene e Limpeza de Praias e Localidades do Concelho de Castro Marim*”, de 06.02.2014 e CPS relativo ao “*Sistema Educativo Municipal*”, de 12.02.2014 (incluindo Adenda, de 05.12.2014)

O MCM não demonstra⁽³⁴³⁾ que os preços dos serviços objeto dos CPS em referência convergem com os à data praticados no mercado para a realização de serviços idênticos.

⁽³⁴⁰⁾ Solicitação efetuada na al. p) e no p. 12 dos ofícios da DGTC n.ºs 20772/2016, de 25.07 e 13965/2017, de 04.05, respetivamente.

⁽³⁴¹⁾ Cf. solicitado na al. p) do Of. da DGTC n.º 20772/2016, de 25.07, constatando-se que o teor da documentação remetida pelo MCM em resposta [na al. p) do Of. da CMCM n.º 9315/2016, de 16.08] não evidencia qualquer cotejo do preço dos serviços proposto pela *Novbaesuris* com os preços correntes do mercado de serviços idênticos.

⁽³⁴²⁾ Cf. teor da proposta para a prestação dos serviços elaborada pela *Novbaesuris*, anexa à sua carta (com a ref.ª 01) de 15.01.2014.

⁽³⁴³⁾ Demonstração solicitada na al. p) do Of. da DGTC n.º 20772/2016, de 25.07, verificando-se que o teor dos elementos facultados pelo MCM em resposta [na al. p) do Of. da CMCM n.º 9315/2016, de 16.08] não evidencia qualquer comparação dos preços (dos serviços) propostos pela *Novbaesuris* com os preços observados no mercado para serviços similares.

► CPS relativo ao evento “*Dias Medievais de Castro Marim 2014*”, de 06.08.2014

Em relação aos serviços previstos neste CPS, o MCM considera, em resumo, que a singularidade e a complexidade técnica do evento Dias Medievais “*impossibilita uma comparação fiável e legítima*”⁽³⁴⁴⁾ do preço (€ 295.487,80, sem IVA) cobrado pela *Novbaesuris* com o envolvido num evento idêntico promovido pelo Município de ..., que procedeu para o efeito a diversas aquisições de serviços⁽³⁴⁵⁾ publicitadas no Portal BASE.

⁽³⁴⁴⁾ Cf. declarado no p. 12.1 do Of. da CCM n.º 6245/2017, de 02.06 (pág. 14).

⁽³⁴⁵⁾ Serviços retratados nos anexos I a VI citados no p. 12.1 do Of. da CCM n.º 6245/2017, de 02.06, cujo valor total ascende a € 102.437,58, sem IVA. Contudo, a divergência de serviços contratados e da sua duração (variável entre os 10 e 30 dias) obsta a um confronto dos respetivos preços de aquisição com os detalhados no CPS outorgado em 06.08.2014 entre o MCM e a *Novbaesuris*.

ANEXO VIII

REMUNERAÇÃO DE SERVIÇOS PREVISTOS EM CPS ABRANGIDOS PELOS RESULTADOS DA NOVBAESURIS DO EXERCÍCIO DE 2015

No anexo em apreço dá-se conta da resposta prestada pelo MCM à demonstração, solicitada⁽³⁴⁶⁾ pela DGTC, de que o valor das aquisições de serviços infra indicadas era equiparável ao (valor) transacionado no mercado para serviços similares, bem como da correspondente apreciação jurídica, apresentada por referência aos CPS a que respeitam.

► CPS relativo ao “*Sistema Educativo Municipal*”, de 30.12.2014

Em relação aos serviços previstos neste CPS, o MCM pronunciou-se⁽³⁴⁷⁾ apenas sobre o atinente ao fornecimento de refeições nos termos infra resumidos, não evidenciando a competitividade dos preços dos outros serviços nele incluídos (serviços de auxiliar educativa, de cobrança e de acompanhamento de transporte). No tocante ao serviço de fornecimento de refeições contratado — em que a EL se obrigou a fornecer 60.013 refeições pelo preço unitário de € 3,29 sem IVA durante o ano de 2015⁽³⁴⁸⁾ — a autarquia aduziu o seguinte.

[a] Alegação de um CPS celebrado em 17.08.2015 entre os Serviços de Ação Social do Instituto Politécnico ... e a Y... para o fornecimento de refeições durante o prazo de um ano pelo valor global de € 247.500,00, sem IVA, em que uma refeição dieta normal é fornecida ao preço unitário de € 2,60, sem IVA (€ 3,38 com IVA) e um prato bitoque ou hambúrguer ao preço unitário de € 2,29, sem IVA (€ 2,98 com IVA)⁽³⁴⁹⁾. Tomando por referência o preço unitário mais elevado (€ 2,60, sem IVA), observa-se que este é 26,54% mais económico que o proposto pela *Novbaesuris* (€ 3,29, sem IVA), o que prejudica a consideração deste como um preço similar ao oferecido no mercado. Ao referido sobrepõe-se a constatação de que o invocado CPS foi celebrado no âmbito do “*Acordo-Quadro para o fornecimento de refeições confeccionadas*” (AQ-RC-2014), formalizado em 09.09.2014 entre a eSPap e diversos operadores económicos⁽³⁵⁰⁾ que, por Ac. do STA de 08.09.2016 (proc. n.º 0571/16), foi declarado inválido, o que motivou o conselho diretivo daquela entidade a recomendar às entidades públicas adquirentes que se abstivessem de dar execução aos contratos celebrados ao abrigo daquele Acordo-Quadro e de efetuar quaisquer renovações ou prorrogações dos mesmos⁽³⁵¹⁾;

[b] Menção a um CPS outorgado em 09.12.2015 entre os Serviços de Ação Social do Instituto Politécnico de ... e a Y... para o fornecimento de refeições durante o prazo de 365 dias pelo preço unitário de € 3,98⁽³⁵²⁾. Não é juridicamente possível valorar este CPS atendendo a que a sua formação decorreu no

⁽³⁴⁶⁾ Solicitação efetuada no p. 12 do Of. da DGTC n.º 13965/2017, de 04.05.

⁽³⁴⁷⁾ Cf. teor do p. 12.2 do Of. da CMCM n.º 6245/2017, de 02.06.

⁽³⁴⁸⁾ Cf. teor da proposta da *Novbaesuris* constante na sua carta com a ref.ª 327, de 16.12.2014 e do CPS relativo ao *Sistema Educativo Municipal* celebrado em 30.12.2014.

⁽³⁴⁹⁾ Cf. teor da cl. 3.ª do CPS identificado no texto, junto (sob o anexo XXV) ao Of. da CMCM n.º 6245/2017, de 02.06, invocado no seu p. 12.2.

⁽³⁵⁰⁾ Cf. teor do anúncio (2015/S 060-105008) pub. no Suplemento do JOUE n.º 60, de 26.03.2015 (disponível em <http://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:105008-2015:TEXT:PT:HTML>).

⁽³⁵¹⁾ Cf. Ac. do STA de 08.09.2016 (proc. n.º 0571/16), disponível em www.dgsi.pt/ e deliberação de 01.03.2017 do conselho diretivo da eSPap, publicitada na sua página na Internet (www.espap.pt/Documents/servicos/compras/Delibera%C3%A7%C3%A3o_AQ_RC2014_CD_ESPAP_01032017.pdf).

⁽³⁵²⁾ Cf. teor do anexo XXVI citado no p. 12.2 do Of. da CMCM n.º 6245/2017, de 02.06.

âmbito do Acordo-Quadro indicado na alínea anterior, posteriormente declarado inválido pelo STA como sinalizado na mesma alínea.

► Aquisição de serviços para a realização de “*Férias Ativas da Páscoa*”, de 20.03.2015

O MCM, por recurso ao Portal BASE, considerou⁽³⁵³⁾ como comparáveis aos serviços sub judice os “*serviços para atividades de ocupação de tempos livres para o máximo de 250 crianças*” adquiridos em 07.04.2014 pelo Município de ... à Z..., pelo preço de € 10.000,00, sem IVA e prazo de 5 dias (€ 2.000,00/dia). Recorde-se que a *Novbaesuris* se vinculou a realizar, durante 11 dias úteis (de 23.03.2015 a 06.04.2015) diversas atividades ocupacionais (passeios/visitas, aulas de judo e natação, entre outras) para um universo de 140 crianças, bem como em fornecer refeições a estas e aos (6) monitores contratados⁽³⁵⁴⁾ pelo valor total de € 8.121,61, sem IVA. Dito isto, constata-se que não é possível concluir pela semelhança dos serviços em confronto uma vez que, além de se desconhecer (quantitativa e qualitativamente) as atividades ocupacionais a prestar no âmbito dos (serviços) alegados pela autarquia, verifica-se que estes decorreram em período temporal distinto (2014), compreenderam um conjunto de destinatários significativamente superior (250 crianças) e não contemplaram o fornecimento de refeições.

► Aquisição de serviços para a realização de “*Férias Ativas de Verão*”, de 15.06.2015

No tocante aos serviços em apreço, o MCM, por recurso ao Portal BASE, indicou⁽³⁵⁵⁾ dois “*contratos similares*” promovidos pelos Municípios de Condeixa-a-Nova e Torres Vedras, evidenciando, por extrapolação, que o preço dos serviços contratados à *Novbaesuris* (€ 70.994,50, sem IVA) é inferior ao daqueles. No entanto, a aplicabilidade daquele método (extrapolação) ao caso é controversa dada a ausência de conhecimento dos concretos serviços englobados nas contratações indicadas, prejudicando, deste modo, a fiabilidade das comparações efetuadas, como reconhecido pela própria autarquia⁽³⁵⁶⁾.

► CPS relativo a serviços de “*Limpeza de Edifícios e Espaços Públicos*”, de 30.12.2014

No que concerne a estes serviços, o MCM apresentou⁽³⁵⁷⁾ a proposta elaborada pela AA..., com data de 12.11.2014, tendo por objeto serviços de limpeza análogos, a prestar em idênticas condições de execução (universo de espaços envolvidos e periodicidade dos serviços) e prazo (12 meses), pelo preço

⁽³⁵³⁾ Cf. teor do p. 12.3 e anexo XXVII neste citado do Of. da CMCM n.º 6245/2017, de 02.06.

⁽³⁵⁴⁾ Cf. teor da proposta da *Novbaesuris* anexa à sua carta com a ref.ª 74, de 19.03.2015 e p. 12.3 do Of. da CMCM n.º 6245/2017, de 02.06.

⁽³⁵⁵⁾ Cf. p. 12.4 do Of. da CMCM n.º 6245/2017, de 02.06. As contratações indicadas, descritas nos anexos XXVIII e XXIX aludidos naquele p. 12.4, respeitam a [i] um CPS celebrado em 18.03.2015 entre o Município de ... e a Z..., tendo por objeto “*serviços para atividades dos tempos livres para o máximo de 400 crianças e jovens do concelho*”, a prestar durante 5 dias pelo preço de € 15.200,00, sem IVA, e a [ii] um CPS celebrado em 16.07.2015 entre o Município de ... e a BB... para a “*aquisição de atividades de animação no âmbito do Tempo de Férias de Verão 2015*”, pelo prazo de 5 dias e preço de € 7.298,00, sem IVA. A insuficiência da informação disponibilizada impede a comparação destes serviços com os adquiridos à *Novbaesuris*, que abrangeram o fornecimento de refeições (às 230 crianças estimadas e monitores) e a prestação de várias atividades de natureza diversa (lúdica, cultural, artística e desportiva) durante 65 dias úteis (de 15.06.2015 a 11.09.2015) pelo preço de € 70.994,50, sem IVA.

⁽³⁵⁶⁾ Cfr. teor do p. 12.4 do Of. da CMCM n.º 6245/2017, de 02.06 (pág. 18).

⁽³⁵⁷⁾ Cf. teor do p. 12.5 do Of. da CMCM n.º 6245/2017, de 02.06 e do anexo XXX que o acompanhou.

de € 6,10/hora (sem IVA). Face ao referido, conclui-se que o preço definido pela *Novbaesuris* (€ 5,94/hora, sem IVA) para a execução dos serviços previstos no CPS em referência era, à época, consentâneo com os oferecidos no mercado para a prestação de serviços similares⁽³⁵⁸⁾.

► Aquisição de serviços de “*Mão de obra de limpeza e tratamento de pavimento cerâmico com produto hidrófugo e acabamento com cera líquida na Casa do Sal*”, de 30.12.2014

Na sequência de esclarecimentos prestados sobre valores registados no RAC da *Novbaesuris* do período de 2015, o MCM informou⁽³⁵⁹⁾ que adquiriu àquela EL, com carácter pontual, os serviços antes identificados, no valor de € 4.864,00, sem IVA, autorizados em 30.12.2014 pelo Presidente da CMCM, cf. retratado na requisição da UOGAF n.º 70, de 30.12.2014 — cujo teor não alude a quaisquer aspetos do preço contratado. Paralelamente, verifica-se que os serviços em questão se diferenciam dos previstos no CPS de *Limpeza de Edifícios e Espaços Públicos* firmado em 30.12.2014⁽³⁶⁰⁾ com a *Novbaesuris*, o que afasta a possibilidade de transpor para esta aquisição o preço unitário (€ 5,94/hora, sem IVA) convencionado no âmbito daquele contrato.

► CPS de “*Higiene e Limpeza de Praias e Localidades do concelho de Castro Marim*”, de 30.12.2014

Primeiramente, cumpre precisar que, pelo valor de € 60.800,00 (sem IVA), a *Novbaesuris* obrigou-se, durante os 12 meses de 2015, a prestar serviços de limpeza e higiene em 3 praias e em vários locais de 4 freguesias do concelho, com maior periodicidade na época balnear (e reforçada em períodos festivos). Os serviços incidentes sobre [i] as praias compreendem a limpeza (manual ou mecânica, consoante os casos) de diversas áreas (areal, zonas dunares, parques de estacionamento, acessos pedonais, passadeiras de areal e passadiços de acesso) e a recolha de resíduos das papeleiras e ecopontos dessas áreas, e os a realizar [ii] nas freguesias abrangem a limpeza de todos os resíduos existentes nas zonas de intervenção (*exs.*, estradas, passeios), sua desinfestação e recolha de resíduos das papeleiras⁽³⁶¹⁾. No que concerne à competitividade do preço contratado, o MCM argumentou⁽³⁶²⁾ que o aludido valor (€ 60.800,00) era “*mais vantajoso*” por confronto com o das aquisições de serviços seguidamente indicadas, o que não é atendível pelas razões subsequentemente expostas.

[a] Invocação de um CPS celebrado em 29.10.2015 entre o Município de Trofa e a CC..., relativo à “*Aquisição de serviços de limpeza e higienização dos espaços municipais e sob responsabilidade municipal*” pelo preço de € 19.500,00 (sem IVA) e prazo de 111 dias;

[b] Alegação de um CPS celebrado em 15.06.2015 entre o Município de ... e a DD..., para a “*Prestação de serviços de limpeza e manutenção dos areais das praias do concelho de ... para o ano de 2015*” pelo preço de € 55.727,27 (sem IVA) e prazo de 122 dias;

[c] Indicação de um CPS celebrado em 26.01.2015 entre a ..., EM, e a EE..., para a “*Prestação de serviços para a limpeza urbana e do areal das praias da Tocha e Palheirão, Parques Merendas, zonas industriais,*

⁽³⁵⁸⁾ A conclusão exposta dispensa a apreciação de uma segunda contratação (efetuada pelo Município de Mirandela), arguida no p. 12.5 do Of. da CMCM n.º 6245/2017, de 02.06 para os mesmos efeitos.

⁽³⁵⁹⁾ Cf. teor do p. 19 do Of. da CMCM n.º 6245/2017, de 02.06 e cópia da requisição interna da UOGAF n.º 70, de 30.12.2014, que acompanhou o ofício indicado.

⁽³⁶⁰⁾ Cf. se conclui do cotejo do elenco de atividades de limpeza especificadas no ponto C do Anexo I do CPS citado no texto supra com a descrição dos serviços constante na requisição da UOGAF n.º 70, de 30.12.2014.

⁽³⁶¹⁾ Serviços caracterizados de acordo com o teor do Anexo I integrado no CPS de *Higiene e Limpeza de Praias e Localidades do concelho de Castro Marim*, datado de 30.12.2014.

⁽³⁶²⁾ Cf. teor do p. 12.6 do Of. da CMCM n.º 6245/2017, de 02.06 e dos anexos XXXII, XXXIII e XXXIV àquele juntos.

infraestruturas de águas e saneamento e aterros de terras vegetais/manutenção e tratamento dos espaços verdes no ano de 2015” pelo preço de € 86.510,00 (sem IVA) e prazo de 360 dias.

Em relação às aquisições descritas em a) e b), observa-se, além de divergências de prazos de execução, que a indeterminação do conteúdo material dos respetivos serviços e do tipo e número de locais em que devem ser prestados — que, num caso, não inclui zonas costeiras e, no outro, zonas urbanas — impossibilita qualquer comparação de preços devido à incerteza da sua similitude com os serviços contratados à *Novbaesuris*. No que respeita à aquisição referida em c), a descrição do seu objeto indicia abranger serviços de limpeza mais extensos (os relativos a limpeza de “*zonas industriais, infraestruturas de água e saneamento*”) e serviços de natureza distinta (os alusivos a “*aterros de terras vegetais/manutenção e tratamento de espaços verdes*”) dos adquiridos à *Novbaesuris* o que, ante a impossibilidade de expurgar os respetivos preços parcelares do valor contratual indicado (€ 86.510,00, sem IVA), impede a consideração deste como um preço de mercado referencial para os efeitos pretendidos.

► CPS relativos ao evento “*Dias Medievais de Castro Marim 2015*”, de 10.08.2015

No que respeita aos serviços em apreciação, o MCM considera, em resumo, que a singularidade e a complexidade técnica do evento Dias Medievais “*impossibilita uma comparação fiável e legítima*”⁽³⁶³⁾ do preço (€ 283.206,38, sem IVA) cobrado pela *Novbaesuris* com o envolvido num evento semelhante promovido pelo Município de ..., que procedeu para o efeito a diversas aquisições de serviços⁽³⁶⁴⁾ publicitadas no Portal BASE.

⁽³⁶³⁾ Cf. declarado no p. 12.1 do Of. da CMCM n.º 6245/2017, de 02.06 (pág. 14).

⁽³⁶⁴⁾ Serviços retratados nos anexos VII a XIII citados no p. 12.1 do Of. da CMCM n.º 6245/2017, de 02.06, cujo valor total ascende a € 107.469,28, sem IVA. Contudo, a divergência de serviços contratados e da sua duração (variável entre os 9 e 31 dias) obsta a um confronto dos respetivos preços de aquisição com os detalhados no CPS outorgado em 10.08.2015 entre o MCM e a *Novbaesuris*.

ANEXO IX

REMUNERAÇÃO DE SERVIÇOS PREVISTOS EM CPS ABRANGIDOS PELOS RESULTADOS DA NOVBAESURIS DO EXERCÍCIO DE 2016

Nos elementos instrutórios dos processos administrativos atinentes aos serviços titulados nos CPS concernentes ao *Sistema Educativo Municipal* (de 04.01.2016), *Higiene e Limpeza de Praias e Localidades do Concelho de Castro Marim* (de 04.01.2016), *Férias Ativas de Verão* (de 25.07.2016), “*Dias Medievais de Castro Marim 2016*” (de 18.08.2016) e nos respeitantes às aquisições de serviços para a realização das *Férias Ativas da Páscoa* (adjudicados em 18.03.2016) e de fornecimento de refeições no âmbito do programa *Férias Ativas de Verão* (adjudicados em 29.06.2016), não se divisam quaisquer documentos — nomeadamente, nos documentos de suporte dos respetivos atos adjudicatórios — que revelem que o seu preço de aquisição era convergente com os que, à data, se observavam no mercado para o fornecimento de serviços similares⁽³⁶⁵⁾.

No tocante aos serviços incluídos no CPS relativo ao evento “*Dias Medievais em Castro Marim 2016*” (de 18.08.2016), cumpre ainda assinalar que o MCM considera, em síntese, que a singularidade e a complexidade técnica daquele evento “*impossibilita uma comparação fiável e legítima*”⁽³⁶⁶⁾ do preço (€ 267.091,13, sem IVA) cobrado pela *Novbaesuris* com o envolvido num evento idêntico promovido pelo Município de ..., que procedeu para o efeito a diversas aquisições de serviços⁽³⁶⁷⁾ publicitadas no Portal BASE.

Em relação à aquisição dos serviços de *Limpeza de Edifícios e Espaços Públicos*, formalizada no CPS de 08.01.2016 pelo valor de € 47.520,00 (sem IVA), o respetivo processo de contratação integra documentação⁽³⁶⁸⁾ que relata a realização de uma consulta informal ao mercado com o fim de avaliar os preços neste solicitados para tais serviços, sendo legítimo concluir que o oferecido pela *Novbaesuris* (€ 5,94/hora) era comparável com os à época praticados.

⁽³⁶⁵⁾ Saliente-se que se convidou o MCM a demonstrar a referida convergência de preços, cf. teor da al. u) do Of. da DGTC n.º 20772/2016, de 25.07, mas o teor da documentação remetida em resposta [vide al. u) do Of. da CMCM n.º 9315/2016, de 16.08] não evidencia qualquer cotejo do(s) preço(s) do(s) serviço(s) apresentado(s) pela *Novbaesuris* com os preços transacionados no mercado para serviços análogos ou similares.

⁽³⁶⁶⁾ Cf. declarado no p. 12.1 (por remissão do p. 22) do Of. da CMCM n.º 6245/2017, de 02.06 (pág. 14).

⁽³⁶⁷⁾ Serviços retratados nos anexos XIV a XXIV citados no p. 12.1 do Of. da CMCM n.º 6245/2017, de 02.06, cujo valor total ascende a € 131.709,16, sem IVA. Contudo, a divergência de serviços contratados e da sua duração (variável entre os 11 e 31 dias) obsta a um confronto dos respetivos preços de aquisição com os detalhados no CPS outorgado em 18.08.2016 entre o MCM e a *Novbaesuris*.

⁽³⁶⁸⁾ Menção à Inf. da UOGAF n.º 5220, de 23.12.2015, na qual se propunha a abertura de um procedimento para a aquisição dos serviços de limpeza dos edifícios e espaços públicos durante o ano de 2016. Naquela informação pode ler-se que “*Com o objetivo de avaliar preços de mercado, pedimos, informalmente, orçamento a três empresas particulares, nomeadamente a ..., a e ao* Das citadas empresas, a ... respondeu que não se encontrava disponível para apresentar orçamento e o ... não respondeu. A ... apresentou uma proposta de preço unitário no valor de € 5,90/hora, acrescido de IVA à taxa legal em vigor. Em 2015, o preço praticado pela Empresa Municipal *Novbaesuris*, foi de € 5,94/hora, acrescido de IVA à taxa legal em vigor”. Refira-se que a *Novbaesuris* manteve o preço unitário praticado em 2015 — € 5,94/hora — e que a diferença deste face ao formulado pela ... (€ 5,90/hora) não é materialmente relevante ou, por outras palavras, o excesso verificado (+ € 0,04) não legitima qualificá-lo como um preço discrepante dos à data solicitados no mercado para a prestação de serviços idênticos.

ANEXO X

RECLASSIFICAÇÃO DE RENDIMENTOS ESCRITURADOS COMO VPS NOS RAC DA NOVBAESURIS DE 2012 A 2016

Quadro 1 – Rendimentos registados nos RAC da *Novbaesuris* de 2012 a 2016 decorrentes de CP e CPS reclassificados (de VPS) como SE

TIPO DE CONTRATO OBJETO DATA da OUTORGA ou ADJUDICAÇÃO	VPS REGISTADAS nos RAC da EL	VPS RECONHECIDAS	RECLASSIFICAÇÃO como SE
CP de 2012 (proc. de visto 112/2012), de 11.01.2012	339.787,02	50.885,53	288.901,49
CP Dias Medievais de Castro Marim 2012, de 25.07.2012	144.463,90		144.463,90
<i>TOTAL 2012:</i>			<i>433.365,39</i>
CPS Limpeza/manutenção de Espaços Verdes, de 19.04.2013	60.430,80		60.430,80
CPS Sistema Educativo Municipal, de 14.05.2013	199.429,02		199.429,02
CPS Funcionamento geral dos equipamentos culturais “Casa de Odeleite” e “Centro de Interpretação do Território”, de 09.10.2013	75.000,00		75.000,00
CPS Dias Medievais de Castro Marim 2013, de 24.07.2013	288.923,99		288.923,99
<i>TOTAL 2013:</i>			<i>623.783,81</i>
CPS Higiene e Limpeza de Praias e Localidades do Concelho de Castro Marim, de 06.02.2014	67.699,78		67.699,78
CPS Sistema Educativo Municipal, de 12.02.2014 (e Adenda de 05.12.2014)	233.482,43		233.482,43
CPS Férias Ativas da Páscoa (2014), adjudicado em 01.04.2014	77.948,74		77.948,74
CPS Férias Ativas de Verão (2014), de 18.06.2014			
CPS Dias Medievais de Castro Marim 2014, de 06.08.2014	292.918,99		292.918,99
<i>TOTAL 2014:</i>			<i>672.049,94</i>
CPS Sistema Educativo Municipal, de 30.12.2014	241.108,38		241.108,38
CPS Higiene e Limpeza de Praias e Localidades do Concelho de Castro Marim, de 30.12.2014	60.345,56		60.345,56
Aquisição de serviços de mão-de-obra de limpeza e tratamento do pavimento cerâmico com produto hidrófugo e acabamento com cera líquida na Casa do Sal (requisição da UOGAF n.º 70, de 30.12.2014), adjudicados em 30.12.2014	4.864,00		4.864,00
CPS Férias Ativas da Páscoa (2015), adjudicados em 20.03.2015	72.686,92		72.686,92
Férias Ativas de Verão (2015), de 15.06.2015 (e Adenda de 01.07.2015)			
CPS Dias Medievais de Castro Marim 2015, de 10.08.2015	274.254,98		274.254,98
<i>TOTAL 2015:</i>			<i>653.259,84</i>
CPS Sistema Educativo Municipal, de 04.01.2016	264.990,83		264.990,83
CPS Higiene e Limpeza de Praias e Localidades do Concelho de Castro Marim, de 04.01.2016	45.576,00		45.576,00
CPS Férias Ativas da Páscoa (2016), adjudicados em 18.03.2016	78.192,72		78.192,72
CPS Férias Ativas de Verão (2016), de 25.07.2016			
Serviços de fornecimento de refeições no âmbito do programa Férias Ativas de Verão (2016), adjudicados em 29.06.2016	4.950,00		4.950,00
CPS Dias Medievais de Castro Marim 2016, de 18.08.2016	263.591,13		263.591,13
<i>TOTAL 2016:</i>			<i>657.300,68</i>

ANEXO XI

DELIMITAÇÃO DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA PREVISTA NO ARTIGO 61.º, N.º 2, DA LOPTC, NA REDAÇÃO DADA PELA LEO PARA 2017

1. O art.º 248.º da Lei n.º 42/2016, de 28.12, que aprovou o OE para o ano de 2017 (doravante LOE 2017), procedeu à alteração do art.º 61.º, n.º 2, da LOPTC⁽³⁶⁹⁾, equiparando, em matéria de responsabilidade financeira, “os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais” aos “membros do Governo”, determinando que também aqueles passariam a ser abrangidos pelo disposto nos n.ºs 1 e 3 do art.º 36.º do Decreto n.º 22257, de 25 de fevereiro de 1933⁽³⁷⁰⁾.
2. A responsabilidade financeira (reintegratória e sancionatória) é uma das modalidades de responsabilidade⁽³⁷¹⁾ a que estão sujeitos os titulares de cargos políticos “*pelos atos e omissões que pratiquem no exercício das suas funções de execução orçamental*” (art.º 70.º, n.º 1 da LEO), o mesmo sucedendo com os funcionários e agentes que pratiquem atos “*de que resulte violação das normas de execução orçamental*” (art.º 70.º, n.º 2 da LEO), cabendo em exclusivo ao TdC efetivar essa responsabilidade [art.ºs 214.º, n.º 1, al. c), da CRP, 71.º da LEO e 5.º, n.º 1, al. e), da LOPTC]. A relevância da alteração legislativa operada é visível se se atentar que, apesar de sistematicamente inserido no âmbito da responsabilidade financeira reintegratória (art.ºs 59.º a 64.º da LOPTC), o regime do citado art.º 61.º é igualmente aplicável à responsabilidade sancionatória (art.º 67.º, n.º 3, da LOPTC).
3. Não surpreende assim que alguma doutrina⁽³⁷²⁾ questione a constitucionalidade desta alteração face às competências do TdC fixadas no art.º 214.º da CRP na medida em que restringiu o exercício pleno dos poderes jurisdicional e de controlo financeiros legalmente cometidos a este Tribunal. Sem prejuízo do acerto deste entendimento, e como se procurará demonstrar, o art.º 248.º da LOE 2017 é, antes de mais, ilegal por violar o disposto no art.º 31.º, n.º 2, da lei de enquadramento orçamental aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20.08⁽³⁷³⁾ alterada, por último, pela Lei n.º 41/2014, de 10.07.
4. Primeiramente, cumpre precisar que o OE é o documento “*pelo qual se procede a uma detalhada descrição da receita e da despesa pública previstas para um determinado ano económico, que comporta uma autorização com força de lei conferida aos órgãos próprios da administração financeira, para a cobrança das receitas e realização das despesas previstas estimadas, ao mesmo tempo que*

⁽³⁶⁹⁾ O art.º 61.º, n.º 2 da LOPTC estabelecia que “*A responsabilidade prevista no número anterior recai sobre os membros do Governo nos termos e condições fixados para a responsabilidade civil e criminal no artigo 36.º do Decreto n.º 22257, de 25 de Fevereiro de 1933*”. Após alteração pela LOE 2017, a mesma norma passou a dispor que “*A responsabilidade prevista no número anterior recai sobre os membros do Governo e os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, nos termos e condições fixadas para a responsabilidade civil e criminal nos n.ºs 1 e 3 do artigo 36.º do Decreto n.º 22 257, de 25 de fevereiro de 1933*”.

⁽³⁷⁰⁾ Decreto (n.º 22257) pub. no Diário do Governo, 1.ª S., n.º 72, de 29.03.1933.

⁽³⁷¹⁾ A par da responsabilidade política, civil, criminal e disciplinar.

⁽³⁷²⁾ Vejam-se CARLOS QUEIMADO e RUI MARQUES, *Da responsabilidade à irresponsabilidade financeira nas Autarquias Locais*, Revista O Direito, Ano 138, IV, 2016, pág. 864, que qualificam a alteração em apreço “*como uma verdadeira fraude à lei, um mero expediente legislativo com vista à desresponsabilização*”.

⁽³⁷³⁾ A Lei n.º 91/2001, de 20.08 (república pela Lei n.º 41/2014, de 10.07) mantém-se em vigor até 01.04.2020 como decorre do n.º 2 dos art.ºs 7.º e 8.º da Lei n.º 151/2015, de 11.09 (que aprovou, em anexo, a nova lei de enquadramento orçamental), na redação dada pela Lei n.º 37/2018, de 07.08, com exceção dos seus art.ºs 1.º a 12.º-A, que foram revogados pela citada Lei n.º 151/2015 (cf. resulta do cotejo dos n.ºs 1 e 2 do seu art.º 7.º).

limita a ação financeira do Estado no seu período de vigência”⁽³⁷⁴⁾. Em moldes mais amplos, o OE é um documento de gestão previsional que define o quadro global da atividade financeira do Estado, consubstanciado num ato normativo transitório (anual) aprovado pela Assembleia da República [art.º 161.º, al. g) da CRP] sob forma de lei (art.º 106.º, n.º 1 da CRP), que deverá ser “*elaborada, organizada, votada e executada, anualmente, de acordo com a respetiva lei de enquadramento*”, cf. art.º 106.º, n.º 1, da CRP. Refira-se que a LEO é uma lei de valor reforçado, sendo “*pressuposto normativo necessário*” da lei do OE (art.º 112.º, n.º 3 da CRP e art.º 3.º da LEO) pelo que condiciona a validade do seu conteúdo⁽³⁷⁵⁾.

5. Um breve parêntesis para notar que os orçamentos autárquicos — aprovados por meio de ato regulamentar deliberado pelas assembleias de freguesia ou assembleias municipais [art.ºs 9.º, n.º 1, al. a) e 25.º, n.º 1, al. a) do RJAL] — não integram o OE [art.ºs 105.º, n.º 1, als. a) e b) e 238.º, n.º 1 da CRP] mas este condiciona, em alguns aspetos, a execução daqueles em consequência do papel que tem vindo a desempenhar (por opção do legislador) de coordenação dos diversos orçamentos do setor público administrativo com o fim de conter a despesa e dívida públicas⁽³⁷⁶⁾.

6. Prosseguindo, quanto ao conteúdo da lei do OE, rege o art.º 31.º da LEO, cujo n.º 1⁽³⁷⁷⁾ compreende um elenco aberto (como decorre da expressão “*designadamente*”) das matérias que deverão constar do articulado daquela lei. E, como resulta da leitura das als. a) a p) daquele n.º 1, nenhuma delas

⁽³⁷⁴⁾ Cf. JOÃO RICARDO CATARINO, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, 3.ª edição, Almedina, 2016, pág. 248. Em sentido similar, SOUSA FRANCO define o OE como “*uma previsão, em regra, anual, das despesas a realizar pelo Estado e dos processos de as cobrir, incorporando a autorização concedida à Administração Financeira para cobrar receitas e realizar despesas e limitando os poderes financeiros da Administração em cada período anual*” (*Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Vol. 1, 4.ª edição, Almedina, 1996, pág. 336). Conceito idêntico é adotado por DOMINGOS PEREIRA DE SOUSA, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Vol. I, Quid Juris, 2017, pág. 180.

⁽³⁷⁵⁾ A LEO integra-se na categoria a que a doutrina apelida de “leis paramétricas”, definidas como as que estabelecem “os parâmetros ou os critérios que as outras leis (financeiras) comuns devem respeitar, sob pena de violarem a Constituição”, cf. JOÃO RICARDO CATARINO, *ob. cit.*, pág. 257.

⁽³⁷⁶⁾ Neste sentido, MARIA D’OLIVEIRA MARTINS, *Lições de Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Almedina, 2012, pág. 230 e segs.

⁽³⁷⁷⁾ Nos termos do n.º 1 do art.º 31.º da LEO, “O articulado da lei do Orçamento do Estado contém, designadamente:”, “A aprovação dos mapas orçamentais” [al. a)], “As normas necessárias para orientar a execução orçamental” [al. b)], “A indicação do destino a dar aos fundos resultantes dos eventuais excedentes dos orçamentos dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos” [al. c)], “A eventual indicação das verbas inscritas no orçamento que, para assegurar a consecução de objetivos de política orçamental, ficam cativas até o Governo autorizar a sua utilização, total ou parcial, nos casos em que a evolução da execução orçamental o permita” [al. d)], “A determinação do montante máximo do acréscimo de endividamento líquido e as demais condições gerais a que se deve subordinar a emissão de dívida pública fundada pelo Estado, através do Governo, e pelos serviços e fundos autónomos, durante o ano económico” [al. e)], “A determinação dos montantes suplementares ao acréscimo de endividamento líquido autorizado, nos casos em que se preveja o recurso ao crédito para financiar as despesas com as operações a que se refere a antecedente alínea d) ou os programas de ação conjuntural” [al. f)], “A determinação das condições gerais a que se devem subordinar as operações de gestão da dívida pública legalmente previstas” [al. g)], “A determinação do limite máximo das garantias pessoais a conceder pelo Estado, através do Governo, e pelos serviços e fundos autónomos, durante o ano económico” [al. h)], “A determinação do limite máximo dos empréstimos a conceder e de outras operações de crédito ativas, cujo prazo de reembolso exceda o final do ano económico, a realizar pelo Estado, através do Governo, e pelos serviços e fundos autónomos” [al. i)], “A determinação do limite máximo das antecipações a efetuar, nos termos da legislação aplicável” [al. j)], “A determinação do limite máximo de eventuais compromissos a assumir com contratos de prestação de serviços em regime de financiamento privado ou outra forma de parceria dos setores público e privado” [al. l)], “A determinação dos limites máximos do endividamento das regiões autónomas, nos termos previstos na respetiva lei de finanças” [al. m)], “A eventual atualização dos valores abaixo dos quais os atos, contratos e outros instrumentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras diretas ou indiretas ficam isentos de fiscalização prévia pelo Tribunal de Contas” [al. n.º)], “O montante global máximo de autorização financeira ao Governo para satisfação de encargos com as prestações a liquidar referentes a contratos de investimento público no âmbito da Lei de Programação Militar, sob a forma de locação” [al. o)] e “As demais medidas que se revelem indispensáveis à correta gestão financeira dos serviços integrados, dos serviços e fundos autónomos e do sistema de segurança social no ano económico a que respeita a lei do Orçamento” [al. p)].

respeita a matéria jurisdicional e ou de responsabilidade, por esta se entendendo (em sentido amplo) “a complexa situação em que se coloca um sujeito que, tendo praticado um ato a que sejam atribuídos por lei determinados efeitos consequenciais, vê formar-se na sua esfera jurídica a obrigação de suportar certas sanções ou efeitos desfavoráveis (...). A posição jurídica assumida pelo sujeito em relação aos atos ou comportamentos que estejam em causa conforma a espécie ou a natureza da responsabilidade em que possa incorrer”⁽³⁷⁸⁾.

7. O limite ao elenco de matérias suscetíveis de integrar a lei do OE encontra-se no n.º 2 do mesmo preceito, que estatui que “As disposições constantes do articulado da lei do Orçamento do Estado devem limitar-se ao estritamente necessário para a execução da política orçamental e financeira”.

8. Importa clarificar a que realidade se reporta a execução orçamental e financeira mencionada no art.º 31.º, n.º 2, da LEO. Como ensina Domingos Pereira de Sousa, “a execução orçamental comporta dois aspetos complementares: i) A execução material dos atos de liquidação e cobrança efetiva das receitas e dos atos de realização das despesas; ii) A execução financeira propriamente dita que se traduz na realização, entre outros, de atos de registo, de operações diversas de contabilidade, tais como classificação e lançamento e conferência de documentos, de pagamento, atos de liquidação e de arrecadação (...)”⁽³⁷⁹⁾.

9. E importa igualmente sublinhar que, de acordo com o disposto no art.º 31.º, n.º 2, da LEO, as normas passíveis de integrar a lei do OE se circunscrevem às estritamente necessárias⁽³⁸⁰⁾ à execução orçamental e financeira — e não, também, à fiscalização (política, criminal, civil, financeira e disciplinar indicadas no art.º 70.º da LEO) daquela execução.

10. Considerando que a matéria objeto da alteração operada pelo art.º 248.º da LOE 2017 respeita a responsabilidade financeira⁽³⁸¹⁾ e que esta só é suscetível de ser efetivada pelo TdC no âmbito dos poderes de fiscalização da execução do OE que a Constituição lhe atribui (art.ºs 107.º e 214.º, n.º 1, da CRP), constata-se que tal alteração é estranha à “execução da política orçamental e financeira” (art.º 31.º, n.º 2, da LEO) do OE de 2017. Na verdade, não se divisa sequer como pode a efetivação de responsabilidades financeiras interferir (impedindo ou limitando) com a execução do OE de 2017 (ou de outro período orçamental) uma vez que, como é próprio do instituto da responsabilidade, esta só pode ter lugar após a prática de um facto ilícito resultante da conduta de um agente que tem a seu cargo a gestão de bens públicos, ou seja, pressupõe sempre a prévia existência de um ato de “execução orçamental ou financeira” (no sentido atrás referenciado).

⁽³⁷⁸⁾ Cf. Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República n.º 000142000, de 31.05.2001 (disponível para consulta em <http://www.dgsi.pt/>).

⁽³⁷⁹⁾ Cf. Autor citado, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Vol. I, Quid Juris, 2017, pág. 271.

⁽³⁸⁰⁾ Cf. resulta da locução “estritamente necessário” constante no art.º 31.º, n.º 2, da LEO. Como observa ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ, “Ao erigir o princípio da proporcionalidade como parâmetro do conteúdo da lei anual do Orçamento, o n.º 2 do artigo 31.º da LEO estabelece uma insuperável relação meios/fins entre as disposições constantes daquela lei e a execução da política orçamental e financeira do Estado, excluindo todas as disposições que não sirvam (ainda que indiretamente) tal finalidade”, cf. autora citada in *Estudos sobre os Regulamentos Administrativos*, Almedina, 2016, pág. 184.

⁽³⁸¹⁾ Entende-se por responsabilidade financeira “a situação jurídica em que se coloca o agente que, investido no dever de observância da disciplina dos dinheiros ou valores públicos, pratica, por ação ou omissão, um facto culposo em violação daquela disciplina, ficando sujeito quer a sanções pecuniárias quer à obrigação de reposição de quantias ao património público”, como definido por CARLOS ALBERTO LOURENÇO MORAIS ANTUNES, *O Julgamento da Responsabilidade Financeira no Tribunal de Contas*, Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal, n.º 2, Almedina 2011, pág. 149.

11. Como assinala a doutrina, o art.º 31.º, n.º 2, da LEO tem por fim “*precar a prática corrente dos vulgarmente chamados cavaleiros orçamentais, sugestiva designação para as disposições que, sem qualquer relação direta com a matéria orçamental, são incluídas na Lei do Orçamento como forma expedita de entrarem no direito positivo*”⁽³⁸²⁾. Pelas razões apresentadas, a alteração protagonizada pelo art.º 248.º da LOE 2017 configura, inequivocamente, um cavaleiro orçamental que, por violar o disposto no art.º 31.º, n.º 2, da LEO, padece de ilegalidade qualificada⁽³⁸³⁾ e, ainda, de inconstitucionalidade indireta⁽³⁸⁴⁾ por ofensa do disposto no art.º 106.º, n.ºs 1 e 2 da CRP.

12. Distinta da questão anterior é a que respeita à interpretação do atual sentido e alcance do disposto nos n.ºs 1 e 3 do art.º 36.º do Decreto 22257⁽³⁸⁵⁾, de 27.02.1933 (aplicáveis *ex vi* art.º 61.º, n.º 2 da LOPTC)

⁽³⁸²⁾ Cf. J. ALBANO SANTOS, *Finanças Públicas*, INA, 2016, pág. 193, em comentário ao art.º 41.º, n.º 2 da Lei n.º 151/2015, de 11.09, que retoma a norma do n.º 2 do art.º 31.º da LEO. No mesmo sentido, TIAGO DUARTE, *A Lei por detrás do Orçamento*, Almedina, 2007, pág. 445 e NAZARÉ DA COSTA CABRAL e GUILHERME WALDEMAR D’OLIVEIRA MARTINS, *Finanças Públicas e Direito Financeiro – Noções Fundamentais*, AAFDL, Lisboa, 2014, pág. 346, entre outros. A matéria dos cavaleiros ou boleias orçamentais (ou ainda normas *parasitárias, extravagantes* ou *riders*) foi objeto de vários arestos do Tribunal Constitucional, salientando-se o seu Ac. n.º 141/2002, de 09.04 (pub. no DR, 1.ª Série A, n.º 107, de 09.05.2002), que resume a doutrina e jurisprudência produzidas sobre a constitucionalidade da inclusão daquele tipo de normas no OE, adotando a posição intermédia expressa na declaração de voto do conselheiro *José Martins da Fonseca*, formulada em aresto anterior daquele Tribunal (Ac. n.º 461/87, de 16.12, pub. no DR, 1.ª S., n.º 12, de 15.01.1988), que a seguir se transcreve: “*À licitude constitucional de inclusão na Lei do Orçamento de disposições não orçamentais não pode deixar, porém, de estabelecer-se um limite. E esse é o de que tais disposições não-de ter algum relacionamento com a matéria orçamental, com a função do Orçamento, com a finalidade da respetiva lei. É de exigir, pois, que as questões versadas nessas normas — para ser legítima a sua inserção nesta lei — tenham a ver direta ou, pelo menos, indiretamente (e isto já é conceder) com a sua matéria e finalidade; quanto àquelas que não tenham qualquer ligação com esta matéria, não poderão constar do Orçamento. E isto porque, sendo o Orçamento uma lei especial que só pode ser alterada por proposta do Governo, o alargamento do seu âmbito para além das matérias que preenchem a sua função vem a traduzir-se, em relação às matérias excedentes, numa limitação da competência da Assembleia da República e da liberdade de iniciativa parlamentar. A abertura consentida pela orientação vencedora retira ao Orçamento a sua própria natureza. O Orçamento é, por definição, um mapa de previsão de receitas e despesas. Se nele se pudessem incluir normas de toda a natureza, sem a mínima conexão com as matérias que preenchem a sua função, seria o caos*”.

⁽³⁸³⁾ No sentido de se tratar de uma ilegalidade *qualificada*, vide J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa anotada*, Vol. I, Coimbra Editora (4.ª ed. revista), 2007, pág. 1117. Considerando que os atos normativos desconformes com leis de valor reforçado determinam a sua ilegalidade vide, entre outros, SOUSA FRANCO, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Vol. I, 4.ª edição, Almedina, 1996, pág. 397, ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ, *Estudos sobre os Regulamentos Administrativos*, Almedina 2016, pág. 185, MARIA D’OLIVEIRA MARTINS, *O valor reforçado da lei de enquadramento orçamental* pub. nos Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2006, Vol. III, pág. 19 e GUILHERME D’OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D’OLIVEIRA MARTINS e MARIA D’OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, Almedina 2007, pág. 157.

⁽³⁸⁴⁾ Inconstitucionalidade indireta “*na medida em que a força específica da lei decorre de normas constitucionais, a infração de lei de valor reforçado envolve inconstitucionalidade. Mas trata-se de inconstitucionalidade indireta (...) a lei contrária a lei de valor reforçado vem a ser inconstitucional, não porque ofenda uma norma constitucional de fundo, de competência ou de forma, mas porque agride uma norma interposta constitucionalmente garantida*”, cf. elucidado por JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Vol. III, Tomo V, Coimbra Ed., 2014, págs. 383 e 384. No sentido de configurar igualmente uma inconstitucionalidade indireta, vide MARIA D’OLIVEIRA MARTINS, *O valor reforçado (...)* e GUILHERME D’OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D’OLIVEIRA MARTINS e MARIA D’OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento (...)*, citados na nota de rodapé anterior. No entanto, o Tribunal Constitucional só aprecia violações diretas ou imediatas de normas e princípios constitucionais, cf. se extrai do seu Ac. n.º 276/92, de 14.07 (proc. n.º 413/91).

⁽³⁸⁵⁾ Decreto (n.º 22257) pub. no Diário do Governo, 1.ª S., n.º 72, de 29.03.1933. Refira-se que a Secção Regional da Madeira do TdC, no seu Despacho n.º 5584/2013, de 19.03 (pub. no DR, 2.ª S., n.º 82, de 29.04.2013), proferido no proc. n.º 13/11 - Aud/FS (referente à Auditoria aos encargos assumidos e não pagos pelos Serviços e Fundos Autónomos – 2010), entende que o art.º 36.º do Decreto n.º 22257, de 25.02.1933, foi tacitamente revogado pela Lei n.º 34/87, de 16.07, sustentando adicionalmente que a vigência daquele preceito legal sempre “*teria claudicado pela sua desconformidade com o estruturante princípio da responsabilidade dos titulares de cargos políticos e com a nova ordem constitucional democrática, decorrente, entre outros, dos artigos 117.º e 290.º, da CRP*”. Consequentemente, conclui que “*a remissão do artigo 61.º, n.º 2, da LOPTC, para o aludido artigo 36.º de tal Decreto do Estado Novo, sendo de natureza dinâmica, encontra-se hoje sem conteúdo, pelo menos, no que à responsabilidade sancionatória diz respeito e, por isso, sem aplicabilidade. Com efeito, as incriminações, as penas e as imunidades ou especialidades, relativamente a titulares de cargos políticos, foram globalmente reguladas pela referida Lei n.º 34/87 e aí se encontram hoje exclusivamente previstas, de modo integrado e completo*”. Em sentido similar,

— em particular, do conceito de “estação competente” expresso no seu n.º 1 — a qual não pode alhear-se do circunstancialismo histórico subjacente àquela norma (cf. art.º 9.º, n.º 1 do Cód. Civil) que, resumidamente, se dá conta nos pontos seguintes.

13. O mencionado art.º 36.º foi legislado no quadro de um ordenamento jurídico-constitucional acentuadamente diverso do atual — ainda à luz da Constituição de 1911, em que no seu art.º 55.º se tipificavam os atos praticados pelo Presidente da República e Ministros geradores de responsabilidade criminal, entre os quais constavam os atos “*contra a guarda e o emprego constitucional de dinheiros públicos*” e “*contra as leis orçamentais votadas pelo Congresso*” (art.º 55.º, n.ºs 7 e 8, respetivamente)⁽³⁸⁶⁾.

14. Na caracterização do contexto normativo em que ocorreu a publicação daquele Decreto, importa ter presente, entre outros, o Regulamento Geral da Contabilidade Pública aprovado pelo Decreto de 31 de agosto de 1881⁽³⁸⁷⁾, do qual se extrai o seguinte:

- i) O Ministério da Fazenda (mais tarde, Ministério das Finanças) superintendia e fiscalizava a aplicação de todos os recursos financeiros, dividindo-se em várias direções-gerais, entre as quais a Direção-Geral do Tesouro e a Direção-Geral da Contabilidade Pública (art.ºs 180.º e 181.º), doravante DGCP, que centralizava a contabilidade geral do Estado (art.º 216.º) competindo-lhe, nomeadamente, exercer a “*fiscalização sobre todas as repartições dependentes ou não do Ministério da Fazenda, que tenham a seu cargo escriturar elementos de receita ou de despesa*” (art.º 217.º, n.º 1);
- ii) Em cada ministério existia uma repartição de contabilidade dirigida por um chefe, nomeado pelo Ministro respetivo de acordo com o Ministro da Fazenda, repartição essa integrada no quadro da DGCP (art.ºs 233.º e 326.º);
- iii) Às referidas repartições de contabilidade competia a liquidação da despesa, organização das ordens de pagamento e a escrituração e fiscalização de toda a contabilidade atinente ao pagamento de despesas (art.º 238.º);
- iv) A realização de despesas públicas era condicionada pela prévia inscrição do correspondente crédito no orçamento e a sua legalidade confinava-se ao cabimento (a despesa não exceder o crédito orçamental indicado) e à correção do respetivo capítulo e artigo orçamental (art.ºs 93.º e 94.º);
- v) O pagamento de despesas públicas dependia de prévia ordem dos Ministros e Secretários de Estado (art.º 91.º), materializadas em ordens de pagamento processadas nas aludidas repartições de contabilidade dos diversos ministérios que, de seguida, eram apresentadas ao Ministro competente para aprovação (art.ºs 93.º e 94.º);

PAULO NOGUEIRA DA COSTA sustenta que a remissão do art.º 61.º, n.º 2 da LOPTC para o art.º 36.º do Decreto n.º 22257, de 25.02.1933 é ineficaz por remeter para um regime jurídico inexistente, tacitamente revogado pelo DL n.º 48051, de 21.11.1967 (na parte relativa à responsabilidade civil) e pela Lei n.º 34/87, de 16.07 (na parte referente à responsabilidade criminal), cf. autor citado in *O regresso ao futuro da responsabilidade financeira: reflexão sobre o regime jurídico de sujeição dos membros do Governo e dos titulares dos órgãos executivos das autarquias locais*, Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal, Ano 10, n.º 2, Almedina, 2018, pág. 35 e segs.

⁽³⁸⁶⁾ O previsto no art.º 55.º da Constituição de 1911 foi desenvolvido na Lei n.º 266, de 27.07.1914 (pub. no Diário do Governo, 1.ª S., n.º 126, de 27.07.1914), que definiu a responsabilidade penal dos membros do Poder Executivo e seus agentes e do Presidente da República.

⁽³⁸⁷⁾ Os diplomas legais decretados entre as últimas duas décadas do séc. XIX e a primeira metade do séc. XX citados no texto sem indicação da respetiva fonte constam na obra *Leis, Regulamentos e outros diplomas contendo disposições aplicáveis aos serviços de contabilidade pública*, Direção-Geral da Contabilidade Pública, Imprensa Nacional de Lisboa, 1935.

vi) Posteriormente, tais ordens eram enviadas ao TdC para efeitos de visto e registo que, depois, as remetia à Direção-Geral do Tesouro para pagamento pelos cofres competentes (art.º 188.º), a cargo de tesoureiros (art.ºs 81.º, 185.º, 206.º e 207.º).

15. Por Decreto de 20 de março de 1907 foram introduzidas alterações ao ordenamento contabilístico vigente, salientando-se a exigência de que todas as ordens de pagamento fossem previamente visadas pelo diretor-geral da contabilidade pública para que os respetivos fundos fossem libertados⁽³⁸⁸⁾, visto esse que substituía, para todos os efeitos, o visto prévio do TdC (art.ºs 30.º e 31.º). O Decreto com força de lei de 14 de janeiro de 1911⁽³⁸⁹⁾ procedeu à reestruturação dos serviços do Ministério das Finanças mas a DGCP conservou a sua designação, serviços e atribuições (art.ºs 1.º, n.º 3 e 5.º).

16. O Decreto com força de lei de 11 de abril de 1911⁽³⁹⁰⁾ extinguiu o TdC e instituiu o Conselho Superior da Administração Financeira do Estado, estabelecendo o seu art.º 13.º que “*É imposta aos Ministros responsabilidade civil e criminal por todos os atos que praticarem, autorizarem ou sancionarem, referentes a liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões, contratos ou a quaisquer outros assuntos, sempre que deles resulte ou possa resultar dano para o Estado, quando não tenham ouvido as estações competentes, ou quando, esclarecidas por estas, em conformidade com as leis, hajam adotado resolução diferente*”. No art.º 15.º do mesmo Decreto determinava-se que “*Aos funcionários que nas suas informações não esclareçam os assuntos da sua competência, em harmonia com a lei, são exigíveis as responsabilidades exigíveis no artigo anterior*” (responsabilidades civil e criminal).

17. Em 24.05.1930, o Decreto n.º 18381 procedeu à reforma da contabilidade pública⁽³⁹¹⁾, em 28.06.1930, o Decreto n.º 18527 reorganizou a DGCP⁽³⁹²⁾ e, em 25.10.1930, o Decreto n.º 18962 reinstituíu o TdC

⁽³⁸⁸⁾ Ainda que tais ordens de pagamento tivessem sido autorizadas pelo ministro respetivo, como o elucidava o estatuído no art.º 30.º do Decreto de 20 de março de 1907.

⁽³⁸⁹⁾ Decreto (de 11.01.1911) pub. no Diário do Governo, n.º 13, de 17.01.1911.

⁽³⁹⁰⁾ Decreto (de 11.04.1911) pub. no Diário do Governo, n.º 85, de 13.04.1911.

⁽³⁹¹⁾ Na impossibilidade de indicar toda a legislação antes produzida, salientam-se o Decreto n.º 5519, de 08.05.1919, que efetuou a reforma da contabilidade pública (extinguindo as ordens de pagamento, passando as despesas a ser processadas em folhas de liquidação cujo pagamento era condicionado a prévia declaração de conformidade emitida pelas repartições da DGCP, sem prejuízo das restantes formalidades relativas ao seu ordenamento, cf. art.ºs 6.º e 10.º) e os Decretos n.º 15465, de 14.05.1928 e n.º 16670, de 27.03.1929, que procederam à reforma orçamental. No tocante ao Decreto 18381 citado no texto supra, destacam-se os seus art.ºs 22.º e 23.º, os quais previam que “*Por toda e qualquer despesa autorizada para pagamento, sem que os preceitos legais que regulam a sua autorização sejam devidamente cumpridos, ficam responsáveis o diretor de serviços da respetiva repartição da Direção-Geral da Contabilidade Pública e os funcionários da mesma repartição que tenham intervenção no processo*” (art.º 22.º) e que “*A responsabilidade das repartições da Direção-Geral da Contabilidade Pública cessa quando, tendo dúvidas sobre a aplicação das verbas do orçamento ou sobre a execução das disposições legais na realização de qualquer despesa, hajam consultado, conforme o caso, a Intendência Geral do Orçamento ou o Conselho Superior de Finanças e procedido de conformidade com os respetivos pareceres homologados pelo Ministro das Finanças*” (art.º 23.º).

⁽³⁹²⁾ A reorganização da DGCP operada pelo Decreto n.º 18527 (pub. no Diário do Governo, 1.ª S., n.º 148, de 28.06.1930) não efetuou alterações de fundo relativamente à estrutura anterior. Aquele Decreto só viria a ser revogado pelo DL n.º 43624, de 27.04.1961 (pub. no Diário do Governo, 1.ª S., n.º 68, de 27.04.1961), que aprovou a sua nova lei orgânica (sendo os seus serviços distribuídos por 18 repartições), regulamentada no Decreto n.º 43625, de 27.04.1961 (pub. no Diário do Governo, 1.ª S., n.º 98, de 27.04.1961), que estabeleceu o (novo) Regulamento da DGCP. O DL n.º 488/73, de 27.09 (pub. no Diário do Governo, 1.ª S., n.º 229, 1.º Suplemento, de 29.09.1973) procedeu a nova reorganização dos serviços daquela Direção-Geral, passando as repartições a designarem-se delegações e funcionando junto de 18 ministérios sob a direção de diretores de contabilidade. As ulteriores alterações às atribuições e estrutura da DGCP ocorreram já após a CRP de 1976 (vide DL n.º 499/79, de 22.12), sendo a sua designação alterada em 1996 para Direção-Geral do Orçamento (cf. art.º 40.º, n.º 1 do DL n.º 158/96, de 03.09), que se mantém até ao presente.

(extinguindo o Conselho Superior de Finanças), replicando, nos seus art.^{os} 23.^o e 26.^o, as duas disposições antes reproduzidas⁽³⁹³⁾.

18. Cerca de três anos após a publicação do referido Decreto n.º 18962 e ainda antes do início da vigência da Constituição de 1933 (que ocorreu em 11.04.1933⁽³⁹⁴⁾), o TdC é objeto de nova reorganização, operada através do Decreto n.º 22257, de 27.02.1933 (que entrou em vigor em 01.03.1933, cf. seu art.º 49.º), cujo art.º 36.º — inserido no capítulo III, epígrafado “*Disposições gerais*” — determinava o seguinte (reprodução):

Art.º 36.º - São civil e criminalmente responsáveis por todos os atos que praticarem, ordenarem, autorizarem ou sancionarem, referentes a liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões, contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar dano para o Estado:

- 1.º Os Ministros quando não tenham ouvido as **estações competentes** ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adotado resolução diferente;
- 2.º Todas as entidades subordinadas à fiscalização do Tribunal de Contas quando não tenham sido cumpridos os preceitos legais;
- 3.º Os funcionários que nas suas **informações** para os Ministros não esclareçam os assuntos da sua competência.

19. O art.º 36.º transcrito não representou uma inovação legislativa, continuando a afastar a responsabilidade civil e criminal dos Ministros pelos atos nele indicados se tivessem ouvido as “estações competentes” e decidido em concordância com os seus esclarecimentos (n.º 1) que, se prestados em desconformidade com as leis, era transferida (a responsabilidade) para os funcionários seus autores (n.º 3).

20. Atento o contexto normativo abreviadamente descrito, decorre (i) que as “estações competentes” correspondiam às repartições da DGCP que funcionavam junto dos diversos ministérios e que (ii) as “informações” configuravam os documentos de suporte da despesa (ordens de pagamento e, mais tarde, folhas de liquidação) devidamente informados pelos funcionários das referidas repartições quanto à legalidade e regularidade orçamental da despesa em causa.

21. Como observa Nuno Cunha Rodrigues, “*O Decreto de 1933 visava desresponsabilizar os membros do Governo pela prática de atos de gestão danosa porque, nessa altura, a responsabilidade recaía sobre a entidade que procedia ao pagamento da despesa, isto é, a Repartição da Direção-Geral da*

⁽³⁹³⁾ Com a diferença de que, no art.º 26.º, se esclarecia que as informações tinham como destinatários os Ministros (“*Aos funcionários que nas suas informações para os Ministros não esclareçam os assuntos da sua competência em harmonia com a lei serão exigidas as responsabilidades indicadas no artigo anterior*”). O citado Decreto (n.º 18962) foi pub. no Diário do Governo, 1.ª S., n.º 249, de 25.10.1930.

⁽³⁹⁴⁾ Saliente-se que o art.º 114.º da Constituição de 1933 manteve, sem alterações de relevo, a responsabilidade criminal antes prevista no art.º 55.º da Constituição de 1911, aludido em momento anterior da presente exposição.

Contabilidade Pública existente em cada Ministério, na pessoa do seu Diretor, a quem competia verificar o cumprimento da legalidade subjacente à realização da despesa”⁽³⁹⁵⁾.

22. O fim da incursão no período legislativo pertinente é concluído com a referência à publicação da Constituição de 1976, à revogação da reforma da contabilidade pública instituída pelo Decreto n.º 18381 (de 24.05.1930) pelo DL n.º 155/92, de 28.07, que aprovou o regime da administração financeira do Estado⁽³⁹⁶⁾ (cf. seu art.º 57.º, n.º 1) e à revogação do Decreto n.º 22257, de 27.02.1933 — com exceção do seu art.º 36.º — pela LOPTC [cf. seu art.º 115.º, al. c)].

23. Tendo em conta os referenciais históricos antes indicados, bem como a estrutura organizativa da Administração Pública moderna, uma interpretação atualizadora do conceito “estações competentes” implicará reconhecer como “estações” quer organismos ou serviços exteriores à entidade na qual se integra o decisor⁽³⁹⁷⁾, quer estruturas (unidades orgânicas) existentes no seio daquela.

24. Tais instâncias (“estações”) deverão também ser dotadas de habilitação legal ou regulamentar para intervir na fase final do procedimento administrativo que precede a formação do ato decisório⁽³⁹⁸⁾ (em detrimento de fases anteriores, em que também têm lugar atos instrumentais ou preparatórios⁽³⁹⁹⁾ à decisão final), independentemente de essa intervenção ser obrigatória ou facultativa (isto é, provocada pelo decisor).

25. Concomitantemente, as “estações” deverão ter competência especializada na matéria que interessa à decisão final⁽⁴⁰⁰⁾ ou, por outras palavras, para formular juízos de natureza técnica, jurídica ou científica de forma aprofundada em determinada área do conhecimento (*exs.*, saúde, ordenamento do território) destinados a auxiliar o decisor (esclarecendo-o) sobre as condicionantes a atender na prolação do ato final.

⁽³⁹⁵⁾ Cf. intervenção do citado Professor na conferência ocorrida em 19.01.2018, dedicada ao “*Âmbito subjetivo da responsabilidade financeira*” no quadro do ciclo de seminários organizado pelo TdC denominado “Relevância e efetividade da jurisdição financeira no século XXI”, cujo texto pode ser consultado na página deste Tribunal na Internet.

⁽³⁹⁶⁾ DL (n.º 155/92) que incluiu no ciclo da despesa a fase da autorização (da realização) da despesa e impôs o registo dos compromissos assumidos, cf. seus art.ºs 10.º a 13.º e 21.º e segs.

⁽³⁹⁷⁾ O “decisor” referido no texto é qualquer um dos sujeitos objeto de imputação subjetiva da responsabilidade financeira prevista no art.º 61.º, n.º 2, da LOPTC (membros do governo e titulares dos órgãos executivos autárquicos).

⁽³⁹⁸⁾ A fim de garantir que haja um nexo de causalidade entre a intervenção da “estação” e o conteúdo do ato decisório, justificativa da não responsabilização financeira do decisor nos termos previstos no n.º 1 do art.º 36.º do Decreto 22257, de 27.02.1933 (aplicável *ex vi* art.º 61.º, n.º 2 da LOPTC).

⁽³⁹⁹⁾ Os atos preparatórios são os que “*antecedem a resolução final de uma determinada questão e visam criar as condições para que aquela seja adotada*”, como elucidam MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral*, Dom Quixote, 2008, 2.ª ed., Tomo III, pág. 96. Os atos instrumentais prévios ao ato definitivo (assim denominados segundo outra tipologia classificativa dos atos administrativos) traduzem-se em “*pronúncias administrativas que não envolvem uma decisão de autoridade, antes são auxiliares relativamente a atos administrativos decisórios*”, que abrangem os aludidos atos preparatórios, como o ensina DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Almedina, 2016, 3.ª ed., Vol. II, págs. 247-260.

⁽⁴⁰⁰⁾ Como defendido por NUNO CUNHA RODRIGUES na conferência ocorrida em 19.01.2018 dedicada ao “*Âmbito subjetivo da responsabilidade financeira*” identificada em anterior nota de rodapé, “*Deve ainda ser esclarecido que, nas situações em que não haja «estação competente» ou no caso de ser ouvida uma entidade - «estação competente» - sem suficiente conhecimento técnico, os membros do Governo e os titulares dos órgãos executivos autárquicos não estarão abrangidos pelo disposto no artigo 61.º, n.º 2 da LOPTC podendo, conseqüentemente, ser responsabilizados*”.

26. Por fim, é ainda de exigir que as “estações” possuam capacidade de valoração autónoma face ao decisor⁽⁴⁰¹⁾, o que devia impor a inexistência de uma relação de hierarquia entre este e aquelas excluindo-se, por esta via, o exercício de poderes típicos daquela relação, como os de direção, supervisão e disciplinar⁽⁴⁰²⁾.

27. No entanto, a Lei n.º 51/2018, de 16.08, que procedeu à sétima alteração à Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (Lei das Finanças Locais), vem mencionar no n.º 1 do art.º 80.º-A que a responsabilidade financeira prevista no n.º 2 do art.º 61.º da LOPTC “(...) *recai sobre os membros do órgão executivo quando estes não tenham ouvido os serviços competentes para informar ou, quando esclarecidos por estes em conformidade com as leis, hajam tomado decisão diferente*” e, no n.º 2 do mesmo artigo, que essa responsabilidade deve recair nos trabalhadores ou agentes que nas suas informações não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei.

⁽⁴⁰¹⁾ Cf. sustentado pelo Juiz Conselheiro PAULO DÁ MESQUITA na conferência ocorrida em 19.01.2018, já citada em anteriores notas de rodapé, cuja intervenção pode ser consultada (formato áudio) na página do TdC na Internet.

⁽⁴⁰²⁾ Recorde-se que, historicamente, o modelo de organização DGCP — em repartições instaladas junto dos diversos ministérios — não contemplava qualquer distribuição ou divisão de poderes funcionais (em matéria orçamental) entre aquelas e estes, com exceção do Ministério da Fazenda, no qual se encontravam integradas. Concomitantemente, à luz de princípios consagrados na atual Constituição, como os do interesse (financeiro) público, igualdade, justiça e imparcialidade (art.º 266.º da CRP), o poder de direção (do superior) — que constitui o elemento caracterizador da relação hierárquica — e o respetivo dever de obediência (do subalterno), é incompatível com o regime de desresponsabilização financeira do superior (decisor) que, na sua decisão, acolheu informação contrária à lei prestada pelo seu subalterno (“estação”) e subsequente responsabilização deste último, cf. resultaria da aplicação dos n.ºs 1 e 3 do art.º 36.º do Decreto n.º 22257, de 27.02.1933 a relações de hierarquia.

ANEXO XII