

# Município da Lourinhã

Gerência 2014

Processo nº 3153/2014

RELATÓRIO Nº 15/2020

VERIFICAÇÃO INTERNA DE CONTAS



## ÍNDICE

<b>1 - SUMÁRIO EXECUTIVO .....</b>	<b>3</b>
<b>1.1 – NOTA PRÉVIA .....</b>	<b>3</b>
<b>1.2 – PRINCIPAIS CONCLUSÕES .....</b>	<b>3</b>
<b>2 - RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>4</b>
<b>3 - CONTRADITÓRIO .....</b>	<b>4</b>
<b>4 - EXAME DA CONTA .....</b>	<b>11</b>
<b>5 - DILIGÊNCIAS EFETUADAS .....</b>	<b>13</b>
<b>6 - HOMOLOGAÇÃO DA CONTA DE 2011 .....</b>	<b>13</b>
<b>7 - NORMA DE CONTROLO INTERNO .....</b>	<b>13</b>
<b>8 – ACORDOS DE REGULARIZAÇÃO DE DÍVIDAS .....</b>	<b>14</b>
<b>9 – PLANO DE SANEAMENTO FINANCEIRO .....</b>	<b>14</b>
<b>10 - ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL .....</b>	<b>16</b>
<b>10.1 – ENDIVIDAMENTO DE MÉDIO E LONGO PRAZO .....</b>	<b>16</b>
<b>10.2– ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO .....</b>	<b>17</b>
<b>10.3– CÁLCULO DO LIMITE DA DIVIDA TOTAL PARA 2014 .....</b>	<b>18</b>
<b>11 – PEQD N.º 257/2014 .....</b>	<b>18</b>
<b>12 - CERTIFICAÇÃO LEGAL DE CONTAS .....</b>	<b>26</b>
<b>13 – APRECIÇÃO DO CONTRADITÓRIO PESSOAL E INSTITUCIONAL .....</b>	<b>26</b>
<b>14 – CONCLUSÃO .....</b>	<b>29</b>
<b>15 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO .....</b>	<b>29</b>
<b>16 - EMOLUMENTOS .....</b>	<b>30</b>
<b>17 – DECISÃO .....</b>	<b>31</b>
<b>18 - QUADRO DAS EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS .....</b>	<b>33</b>
<b>FICHA TÉCNICA .....</b>	<b>34</b>
<b>CONSTITUIÇÃO DO PROCESSO.....</b>	<b>35</b>

## Relatório de Verificação Interna de Conta

### 1 - SUMÁRIO EXECUTIVO

#### 1.1 – NOTA PRÉVIA

Em cumprimento do Programa de Fiscalização da 2ª Secção do Tribunal de Contas (TC), foi realizada a verificação interna da conta de gerência do Município da Lourinhã, relativa ao período de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2014.

O exame da conta foi feito tendo presente o n.º 2 do artigo 53.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)<sup>1</sup> e ainda o disposto na Resolução n.º 06/03 – 2ª Secção, de 18 de dezembro<sup>2</sup>.

#### 1.2 – PRINCIPAIS CONCLUSÕES

As desconformidades detetadas na verificação interna da conta de gerência de 2014 do Município da Lourinhã, suscitam a formulação das seguintes conclusões:

- A entidade apresentou, na gerência em apreciação, taxas de execução orçamental da receita e da despesa que cumprem as metas definidas no Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI)<sup>3</sup>.
- No ano de 2014, as medidas de contenção da despesa e de maximização da receita implementadas permitiram apresentar indicadores económico-financeiros e de endividamento, nomeadamente, o fundo de maneiio e o endividamento líquido em consonância com o previsto no Plano de Saneamento Financeiro (PSF)<sup>4</sup> que tinha sido celebrado em 2009, e que, entretanto, devido ao seu incumprimento, levou ao recurso de um empréstimo bancário em 2013, no âmbito do Programa de Apoio à Economia Local (PAEL).

Em 2016, os órgãos municipais aprovaram um Plano de Saneamento Financeiro ajustado, que substituiu o plano de 2009, bem como a contratação de um novo empréstimo em substituição do existente, ao abrigo do art.º 63.º da Lei do Orçamento do Estado para 2016.

---

<sup>1</sup> Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 09 de março e alterada posteriormente pelo art.º 248º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro

<sup>2</sup> Publicada no Diário da República, II Série, n.º 5, de 07 de janeiro de 2004

<sup>3</sup> Lei n.º 73/2013, de 03 de setembro, e demais alterações legislativas

<sup>4</sup> Ponto 9 deste Relatório

- A autarquia apresentou, nos anos de 2012 a 2014, um excesso de dívida face ao limite legal de endividamento de médio e longo prazo, verificando-se, no entanto, no exercício em apreciação, o cumprimento do previsto no n.º 3 do art.º 39.º da LFL, que pressupõe uma redução de, pelo menos, 10% face ao excesso verificado no ano anterior.

Quanto ao endividamento líquido, no triénio de 2012 a 2014, o limite calculado nos termos da Lei das Finanças Locais não foi ultrapassado, e, nos anos seguintes, de 2015, 2016 e 2017, demonstrou uma redução da dívida total em 16,9%, 15,5% e 9,0%, respetivamente.

- O Município da Lourinhã não observou as normas que regulam a contratação pública na aquisição, por ajuste direto, da “prestação de serviços em regime de avença – exercício da advocacia, incluindo consultoria jurídica geral e contencioso”, outorgado em 20/04/2009 com a Advogada A, por não ter fixado corretamente o valor do contrato aquando da sua celebração, em violação das disposições previstas nos artigos 16.º a 18.º do CCP, na redação aplicável à data dos factos, o que impossibilitava a sua renovação na medida em que a sua ocorrência estava limitada pelo preço contratual inicialmente fixado e que não poderia exceder € 24.000,00. Assim, as sucessivas renovações contratuais, que ocorreram de 2010 a 2015, implicavam a celebração de novo contrato, antecedido, no domínio da sua formação, do procedimento adequado em função do valor (atendendo a todas as prestações devidas no período de duração do contrato, incluindo prorrogações), que legitimasse a escolha do cocontratante e respeitasse o princípio da concorrência.

## 2 - RECOMENDAÇÕES

Atenta a natureza das conclusões acima expostas, formulam-se as seguintes recomendações ao atual órgão executivo do Município da Lourinhã, embora, em sede de contraditório institucional tenha sido feita referência sobre as mesmas quanto à sua colocação em prática:

- Continuar a cumprir os limites de endividamento previstos na lei e, no cálculo dos limites da dívida total, ter em consideração o estipulado, designadamente, nos art.ºs 48.º a 54.º do RFALEI, bem como o previsto na Lei de Enquadramento Orçamental e os limites impostos pelas Leis do Orçamento do Estado;
- Observar as normas que regulam a contratação pública na aquisição de bens e serviços, designadamente na escolha e realização dos procedimentos pré-contratuais adequados.

## 3 - CONTRADITÓRIO

No âmbito do exercício do contraditório, consagrado nas normas constantes dos artigos 13º e 61º, n.º 6, este último aplicável por força da remissão constante do artigo 67.º, n.º 3, todos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)<sup>5</sup>, os responsáveis identificados no quadro seguinte foram citados em 04 de dezembro de 2019 para, querendo, se pronunciarem sobre os

<sup>5</sup> Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 20/2015, de 09 de março e alterada posteriormente pelo art.º 248º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro

factos insertos no Relato de Verificação Interna de Contas do Município da Lourinhã – Gerência de 2014, nos termos do Despacho Judicial<sup>6</sup>, de 25 de outubro de 2019:

Exercício do contraditório			
Nome	Cargo	Período de responsabilidade	Observações
Institucional - Presidente da Câmara Municipal		21/10/2013 a 31/12/2013 01/01/2014 a 31/12/2015	Pronunciou-se em contraditório, respondendo aos pontos 9 e 11 do relato
José Manuel Dias Custódio	Presidente	01/01/2013 a 20/10/2013	Pronunciou-se em contraditório pessoal, respondendo ao ponto 9 do Relato
Carlos Jorge Segadães Almeida Marques	Vereador	01/01/2013 a 31/12/2013	Pronunciou-se em contraditório pessoal, respondendo ao ponto 9 do Relato
José António Costa Tomé	Vereador	01/01/2013 a 31/12/2013	Pronunciou-se em contraditório pessoal, respondendo ao ponto 9 do Relato
Sérgio Cláudio Fontes	Vereador	01/01/2013 a 31/12/2013	Pronunciou-se em contraditório pessoal, respondendo ao ponto 9 do Relato
João Duarte Anastácio Carvalho	Vereador	01/01/2013 a 20/10/2013	Pronunciou-se em contraditório pessoal, respondendo ao ponto 9 do Relato
	Presidente	21/10/2013 a 31/12/2013 01/01/2014 a 31/12/2015	
Carla Maria Pereira Custódio	Vereadora	01/01/2013 a 31/12/2015	Pronunciou-se em contraditório pessoal, respondendo ao ponto 9 do Relato
Fernando Rui Pereira Oliveira	Vereador	01/01/2013 a 31/12/2015	Pronunciou-se em contraditório pessoal, respondendo ao ponto 9 do Relato
Hernâni Luis Henriques Santos	Vereador	01/01/2014 a 31/12/2015	Não respondeu
Vital Palmira do Rosário	Vereador	01/01/2013 a 31/12/2015	Pronunciou-se em contraditório pessoal, respondendo ao ponto 9 do Relato
Vanda Cristina Moita Gouveia Oliveira	Vereadora (oposição sem pelouro)	01/01/2014 a 31/12/2015	Pronunciou-se em contraditório pessoal, respondendo ao ponto 9 do Relato
António Augusto Baptista Antunes	Vereadora (oposição sem pelouro)	01/01/2014 10/03/2014 e 12/03/2014 a 31/12/2015	Pronunciou-se em contraditório pessoal alegando não ter qualquer responsabilidade na gestão da autarquia - abstenção
António Rodrigo da Silva Oliveira Gomes	Vereador em substituição	11/03/2014	Pronunciou-se em contraditório pessoal, respondendo ao ponto 9 do Relato

Nessa conformidade, foram citados os doze responsáveis que integraram o órgão executivo no exercício de 2014, e o atual Presidente da Câmara Municipal, sendo que os responsáveis, que assim o entenderam, exerceram o direito de contraditório, nos seguintes termos:

O atual Presidente da Câmara Municipal, em contraditório institucional pronunciou-se sobre os pontos 9 e 11 do relato, referindo a respeito das situações objeto de recomendações que:

*“O Município cumpriu as medidas de contenção de despesa e maximização da receita previstas no Plano de Saneamento Financeiro o que lhe permitiu, no final de 2015, deixar de ter pagamentos em atraso e a diminuição gradual do endividamento.*

<sup>6</sup> Anexo B do Relato

*Quanto aos limites de endividamento, o Município está a cumprir o previsto na lei, e no cálculo da dívida total, previsto no artigo 52.º da Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro. Por esse facto e nos termos do n.º 6 da Lei n.º 43/2012 de 28 de agosto, foi suspensa a aplicação do plano de ajustamento financeiro e das suas obrigações conforme despacho de 25 de julho de 2017 do Governo que formalizou esta situação.*

*Quanto ao 3.º ponto das recomendações deveremos informar de que estamos a melhorar processos e a reforçar os RH afetos à contratação, seja na área do fornecimento de bens e serviços, seja na área das empreitadas, no sentido de realizarmos os procedimentos pré contratuais de forma a cumprir o legalmente estipulado.*

Relativamente aos procedimentos de contratação pública que precederam o contrato de aquisição de serviços, em regime de avença para o exercício de advocacia, celebrado por ajuste direto com a Advogada A e objeto de renovações sucessivas, disse que: *“concordando globalmente com a análise proposta pelo TC no referido relato, ainda assim, devemos acrescentar que a análise da situação deve ser feita à luz do enquadramento e conjuntura à data dos factos, existindo outra perspetiva e elementos donde se pode extrair que os procedimentos realizados, embora com irregularidades, não puseram em causa princípios fundamentais da contratação pública.*

*Efetivamente, se atualmente não temos dúvidas sobre a aquisição de serviços jurídicos e os procedimentos a realizar para o efeito, à data dos factos a situação não era tão clara, sendo defendido pela comunidade jurídica nomeadamente professores de direito e entidades, sobejamente conhecidas, que inclusive participaram na elaboração do CCP e que nas formações profissionais a que os trabalhadores do Município assistiram, era transmitida a ideia de que a confiança subjetiva entre o prestador e o beneficiário dos serviços eram fundamento material de adoção do procedimento de ajuste direto.*

*(...) De qualquer modo, perante o término do contrato, fizemos a análise e o enquadramento legal que na altura nos pareceu adequado.*

*Assim, embora inicialmente estivesse previsto para a duração do contrato, o máximo de 3 anos, considerámos que o artigo 440.º do Código permitia efetuar aquelas renovações e aumentar o plano de vigência, atendendo a que conforme previsto na segunda parte do n.º1 do artigo, estava suficientemente evidenciada conveniência e necessidade de manter a prestação de serviço.*

*Tal possibilidade era ainda corroborada no artigo 311.º e seguintes do CCP onde se preveem as modificações objetivas do contrato. Estabelecem os n.ºs 1 e 2 do artigo 312.º que o contrato pode ser modificado quando as circunstâncias em que as partes fundaram a decisão de contratar tiverem sofrido uma alteração anormal ou por razões de interesse público.*

*O artigo 313.º referia os limites estabelecendo que a alteração não poderia configurar uma forma de impedir ou falsear a concorrência e só era admitida se fosse demonstrável que a ordenação das propostas avaliadas não seria alterada.*

*(...) Ora, era para nós evidente que estas 2 premissas existiam pois havia uma enorme pendência e prazos curtos a cumprir o que justificava a manutenção da mesma advogada e por outro lado, tínhamos a percepção, conforme entendimento generalizado e acima referido, que a confiança subjetiva entre o prestador e o beneficiário dos serviços eram fundamento material de adoção do procedimento de ajuste direto quando se trate de aquisição de serviços jurídicos, aplicando-se o previsto no n.º 2 do artigo 27.º.*

*Temos, ainda a convicção de que o objeto de tais renovações cabia no âmbito de aplicação dessa norma, se tivermos em conta que as razões apresentadas foram as relacionadas com a pendência de processos.*

*Efetivamente numa das propostas de renovação é referido expressamente que "aquela contratação teve por objeto os serviços de patrocínio forense em representação do município relativamente a processos judiciais que já estavam a ser acompanhados pela Advogada A, tendo esta delineado toda a estratégia processual e detendo um conhecimento profundo de tais processos....*

*(...) O que estava na base das renovações, era portanto, esta pendência de processos e a necessidade de lhe dar continuidade sendo que esta situação cabe na previsão do artigo 27.º, n.º1, al. b).*

*(...) Face ao exposto, e embora reconheçamos que os procedimentos não tenham sido lineares ou os mais adequados, tendo sido cometidos alguns erros, mas claramente desculpáveis face às dúvidas relativas à prestação de serviços jurídicos, entendemos, face aos factos que estiveram na base das renovações de serviço, muito em particular a pendência dos processos, que não foram cometidas ilegalidades.*

*(...) De facto, considerando que seria necessária a realização de novos procedimentos de formação de contratos, esses procedimentos, atendendo aos valores em vigor à data dos factos, correspondentes a cada renovação poderiam perfeitamente passar por um ajuste direto, fundamentando-se a escolha do procedimento, o preço base e a escolha do adjudicatário.*

*Ora no caso em apreço, todos esses requisitos foram cumpridos, existindo um caderno de encargos, um preço fundamentado que inclusivamente respeitava as regras orçamentais respeitantes à redução remuneratória e uma escolha de entidade a convidar inteiramente justificada e fundamentada, sendo, tudo isto acompanhado dos documentos de cabimento e compromisso.*

*A única diferença que aqui é evidenciada é a forma como os procedimentos foram expressos; em vez de uma renovação deveria ter sido adotado um novo procedimento, sendo que o resultado financeiro é o mesmo, não havendo sequer violação do princípio da concorrência, na medida em que a cocontratante poderia sempre ser a mesma, estando essa possibilidade bem documentada e fundamentada.*

*(...) Considerar assim que foram cometidas ilegalidades que mereçam ser apuradas em sede de responsabilidade financeira sancionatória é naturalmente desproporcionado face ao previsto no n.º5*

do artigo 163.<sup>7</sup> do CPA e no n.º3 do artigo 285.<sup>8</sup> do CCP, atendendo aos erros, que reconhecemos ter cometido, o foram de boa fé e portanto desculpáveis.”

Relativamente ao contraditório pessoal:

1. Os responsáveis **João Duarte Anastácio de Carvalho, Carla Maria Pereira Custódio, Fernando Rui Pereira de Oliveira e Vital Palmira do Rosário** responderam ao contraditório, em relação ao ponto 9 do relato, nos mesmos termos que a Câmara Municipal exerceu o contraditório institucional, referindo que “(...) os procedimentos relativos à contratação em causa foram realizados sobre pressupostos consolidados de acordo com o entendimento de técnicos, formadores e grande parte da doutrina, prologando-se no tempo.”

A apresentação das propostas foi seguida de um procedimento sequencial, não tendo os responsáveis “(...) razões ou conhecimento para duvidar da legalidade dos entendimentos adotados sobre a matéria”, tendo em conta que os procedimentos adotados apresentavam “(...) fundamentos de facto e de direito, e conjugavam-se perfeitamente com o entendimento de que havia um regime específico para a contratação de serviços jurídicos de confiança que deve existir ente advogado e cliente e na necessidade de se dar continuidade à prestação de serviço.”

Reconhecendo que alguns erros possam ter sido cometidos, os mesmos foram-no de boa fé, no pressuposto de que tudo estava a ser legalmente **cumprido** sendo, portanto, **desculpáveis**.

Os responsáveis referem ainda que atuaram sem culpa, sem “(...) negligência e muito menos com dolo.”

2. Os responsáveis **Vanda Cristina Moita Gouveia Oliveira, António Augusto Baptista Antunes e António Rodrigo da Silva Oliveira Gomes**, exerceram o seu direito ao contraditório, na qualidade de Vereadores da oposição, sem pelouro e sem gabinete, defendendo que cabia ao Presidente da Câmara Municipal da Lourinhã, a iniciativa da “(...) apresentação e a garantia que estejam sanadas eventuais ilegalidades através do escrutínio técnico do seu Gabinete e da sua Assessoria Jurídica.”

A vereadora **Vanda Cristina Moita Gouveia Oliveira** acrescentou que votou “a favor” na reunião, de 11 de março de 2014, onde se apresentou a necessidade de continuidade da jurista, mas na reunião de 24 de março de 2015, optou pela “abstenção, por entender que a renovação do contrato de prestação de serviço da jurista resulta de atos de gestão de quem está a gerir a Câmara.”

O vereador **António Augusto Baptista Antunes** acrescentou que, na única votação em que participou, na reunião do executivo de 24 de março de 2015, optou pela “abstenção”.

<sup>7</sup> “(...) não se produz o efeito anulatório quando o conteúdo do ato anulável não possa ser outro, por o ato ser de conteúdo vinculado (...) o fim visado pela exigência procedimental ou tenha sido alcançada por outra via, ou se comprove, sem margem para dúvidas, que mesmo sem o vício, o ato teria sido praticado com o mesmo conteúdo.”

<sup>8</sup> “(...) que todos os contratos públicos são suscetíveis de redução e conversão nos termos do disposto nos artigos 292.º e 293.º do Código Civil, independentemente do desvalor jurídico.”

O vereador **António Rodrigo da Silva Oliveira Gomes** acrescentou que, na reunião de 11 de março de 2014 votou “a favor, em consideração ao transmitido pelo Senhor Presidente”.

3. O presidente **José Manuel Dias Custódio**, no período de 01/01/2013 a 20/10/2013, relativamente às desconformidades com o regime previsto no CCP relacionadas com a contratação da advogada A apresenta argumentos semelhantes aos que decorrem do exercício do contraditório institucional, dizendo que “(...) *embora possa concordar com a análise atual do TC, em 2013 e anos anteriores a situação não era tão clara no que se refere à contratação dos serviços jurídicos.*

*De facto, era defendido pela comunidade jurídica nomeadamente professores de direito e formadores de que a confiança subjetiva entre o prestador e o beneficiário dos serviços eram fundamento material de adoção do procedimento de ajuste direto, tendo essa convicção norteado os procedimentos adotados bem como a convicção de qua a própria lei permitia as renovações.*

*(...) havia uma enorme pendência e prazos curtos a cumprir o que justificava a manutenção da mesma advogada e por outro lado, tínhamos a percepção, conforme entendimento generalizado e acima referido, que a confiança subjetiva entre o prestador e o beneficiário dos serviços eram fundamento material de adoção do procedimento de ajuste direto quando se trate de aquisição de serviços jurídicos, aplicando-se o disposto no n.º2 do artigo 27.º.*

*(...) Face ao exposto, e embora se reconheça que os procedimentos não tenham sido lineares ou os mais adequados, tendo sido cometidos alguns erros, mas claramente desculpáveis face às dúvidas relativas à prestação de serviços jurídicos, entende o Exponente, face aos factos que estiveram na base das renovações de serviço, muito em particular a pendência de processos, que não foram cometidas ilegalidades.*

*Se for considerado que este entendimento não colhe, ainda assim, os atos referentes às renovações não podem ser desvalorizados e concluir-se, pura e simplesmente que não foram realizados os procedimentos que legitimassem aquela despesa pública.*

*De facto, considerando que seria necessária a realização de novos procedimentos de formação de contratos, esses procedimentos, atendendo aos valores em vigor à data dos factos, correspondentes a cada renovação poderiam perfeitamente passar por um ajuste direto, encontrando-se fundamentada a escolha do procedimento, o preço base e a escolha do adjudicatário.*

*(...) A única diferença que aqui é evidenciada é a forma como os procedimentos foram expressos; em vez de uma renovação deveria ter sido adotado um novo procedimento, sendo que o resultado financeiro é o mesmo, não havendo sequer violação do princípio da concorrência, na medida em que a contratante poderia sempre ser a mesma, estando esta possibilidade bem documentada e fundamentada.”*

Além da argumentação apresentada, apela ainda à aplicação do princípio do aproveitamento dos atos administrativos decorrente do CPA e a possibilidade de redução e reconversão de contratos prevista no CCP e CC, concluindo que o apuramento de responsabilidade financeira sancionatória

*“é naturalmente desproporcionado face ao previsto nas citadas normas do CPA e CCP e atendendo aos erros, que se reconhece terem sido cometidos, o foram de boa fé e, portanto, desculpáveis.*

No que se refere à questão da responsabilidade individual, acrescentou ainda: *“a partir de 2011 e na sequência do Plano de Assistência Financeira a que o país esteve sujeito, as leis do orçamento passaram a exigir que a celebração e renovações de contratos de prestação de serviços só poderiam efetivar-se mediante a emissão de um parecer prévio do órgão executivo.*

*(...) reitera-se que os procedimentos relativos à contratação em causa foram realizados com base em entendimentos técnicos, formadores e grande parte da doutrina. O Exponente tinha conhecimento, no contacto com colegas de outros Municípios, de que era normal este tipo de contratação.*

*(...) De facto os procedimentos adotados encontravam-se devidamente fundamentados de facto e de direito, e conjugavam-se perfeitamente com o entendimento de que havia um regime específico para uma contratação de serviços jurídicos baseado na confiança que deve existir entre advogado e cliente e na necessidade de se dar continuidade à prestação dos serviços.*

*Nestes termos, reconhecendo que alguns erros possam ter sido cometidos, os mesmos foram-no de boa fé, no pressuposto de que tudo estava a ser legalmente cumprido sendo, portanto, desculpáveis.*

*É, portanto, evidente que o exponente atuou sem culpa. Nem com negligência e muito menos com dolo.”*

4. Os responsáveis **Carlos Jorge Segadães Almeida Marques**, e **Sérgio Cláudio Fontes** responderam ao contraditório, alegando primeiramente que, no mandato em causa, exerceram funções de vereador sem pelouros atribuídos e na oposição, e, em seguida, que era prática do PCM apresentar assuntos extra-agenda, com pouca antecedência relativamente à reunião em que teriam de os apreciar e votar, e ser usual o Diretor de Serviços Jurídicos estar presente nas reuniões de CM. Mais referiram que: *“(...) foi sempre tido em conta os pareceres técnicos dos serviços da Autarquia, partindo do princípio claro que os serviços seguem os procedimentos administrativos corretos e de acordo com a lei. A limitação clara de acesso à informação pelos vereadores da oposição com a exceção das sessões de câmara, ainda assim limitada pelo tempo, resultou na necessidade de suportar a nossa tomada de decisão com base na documentação prestada pelos serviços, esclarecimentos do serviço jurídico da Autarquia e esclarecimentos do Presidente da Câmara.”*

Em particular em relação ao ponto 9 do relato disseram:

- “1. Apenas nos foi facultada a informação na sessão de câmara e em extra-agenda;*
- 2. Quando nos foi dada a conhecer a intenção da adjudicação direta, questionámos porque não ponderar outros prestadores de serviços, tendo-nos sido dito que havia a necessidade de continuidade do prestador de serviços tendo em conta a importância dos processos sob a sua alçada.*
- 3. Não fomos informados que haveria uma alteração dos pressupostos do contrato;*

4. Foi-nos assegurado que este procedimento estava de acordo com a lei.”

5. O responsável José António Costa Tomé exerceu o seu direito ao contraditório, em relação ao ponto 9 do relato, defendendo a exclusão da sua responsabilidade individual enquanto vereador na medida em que “o procedimento pré-contratual realizado, bem como as respetivas renovações eram da competência do Presidente conforme previsto na alínea a) do art.º 18.º do DL 197/99, de 8 de junho”. Defendeu que aquela proposta apenas foi apresentada ao órgão executivo por imposição das leis do orçamento que, na sequência do Plano de Assistência Financeira a que o país esteve sujeito, passaram a exigir a emissão de parecer prévio daquele órgão para a celebração e renovação de contratos de prestação de serviços, “sendo que a competência para a realização da despesa se mantinha no âmbito das competências dos presidentes”.

Acrescentou que: “Ora, normalmente, os vereadores não têm conhecimentos técnicos na área da contratação, especialmente se a sua formação de base como a do Exponente, na área da educação, é completamente alheia a estes assuntos, confiando-se, portanto, nos documentos elaborados pelos serviços. (...) Além disso, sempre tiveram a indicação de que a contratação de serviços jurídicos tinham um regime especial na medida em que a confiança é essencial e tem de haver continuidade dos serviços. (...) Votou assim favoravelmente a proposta porque teve a plena convicção de que tudo o que estava a ser proposto era legal. Nestes termos, parece evidente que o exponente não atuou com culpa, nem com negligência e muito menos com dolo”.

6. Apenas o responsável Hernâni Luis Henriques Santos não apresentou qualquer contraditório pessoal.

#### 4 - EXAME DA CONTA

O exame da conta foi feito tendo presente o disposto no n.º 2 do art.º 53.º da LOPTC e ainda o disposto na Resolução n.º 06/03 - 2.ª S, de 18 de dezembro.

Foram seguidas as Instruções aplicáveis, no caso as constantes da Resolução n.º 04/01, 2.ª S, de 12 de julho, e, pelo exame dos documentos enviados, conclui-se que o resultado da gerência é o que consta da seguinte demonstração numérica:

Unid.: Euros

	Conta de Documentos (Mapa de Contas de ordem)		Conta de Dinheiro (Mapa de Fluxos de Caixa)	
<b>Débito:</b>				
Sal do de abertura	8.039.651,64		902.119,42	
Entradas	66.580,92	8.106.232,56	20.876.985,79	21.779.105,21
<b>Crédito</b>				
Saídas	25.495,22		20.519.700,50	
Sal do de encerramento	8.080.737,34	8.106.232,56	1.259.404,71	21.779.105,21

A mesma reflete o resultado das operações financeiras constantes dos Mapas de Fluxos de Caixa e Contas de Ordem do município<sup>9</sup>.

Conforme Balanço<sup>10</sup>, Demonstração de Resultados<sup>11</sup> e Mapas de Controlo Orçamental<sup>12</sup> apresenta-se de seguida a estrutura de resultados da entidade:

Norma Controlo Interno	Resultados		Grau de Execução Orçamental		
		Unid: Euro			
Aprovada a atualização pelo órgão executivo em 30/05/2018 <sup>13</sup>	Resultados Operacionais	-6.089.157,39	Receita	Previsões Corrigidas	23.619.163,00
	Resultados Financeiros	667.569,62		Receita Cobrada Líquida	20.357.506,36
				Total	86,19%
	Resultados Correntes	-5.421.587,77	Despesa	Dotações Corrigidas	23.619.163,00
	Resultados Extraordinários	-64.575,15		Despesas Pagas	19.373.485,65
	Resultado Líquido do Exercício	-5.486.162,92		Total	82,02%

➤ O Município da Lourinhã apresenta uma taxa de execução orçamental da receita que cumpre com o disposto no Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI)<sup>14</sup>.

➤ Os Resultados Operacionais apresentam-se negativos, o que significa que os proveitos gerados na atividade da entidade não são suficientes para fazer face aos seus custos. Os Resultados Operacionais acentuaram o seu valor negativo em 2014, passando de €4.239.291,99 (2013) para € 6.089.157,39 (2014), destacando-se a evolução das seguintes componentes:

- Provisões do exercício, cujo valor passou de € 23.699,33 para € 1.234.529,23, devendo-se na quase totalidade à provisão constante da conta razão “29 - Provisões para Riscos e Encargos” no valor €1.208.789,63<sup>15</sup>, em consequência das ações judiciais interpostas contra o Município e a probabilidade das perdas que daí possam advir<sup>16</sup>;
- Ao aumento das transferências e subsídios atribuídos às freguesias e associações do concelho; e,

<sup>9</sup> Anexo B do Relato

<sup>10</sup> Anexo C do Relato

<sup>11</sup> Anexo D do Relato

<sup>12</sup> Anexo E do Relato

<sup>13</sup> Anexo F do Relato

<sup>14</sup> Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, objeto de sucessivas alterações e republicação pela Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto

<sup>15</sup> Consta do Balanço - Anexo C do Relato

<sup>16</sup> Pág. 29 do Relatório de Gestão – Anexo N do Relato

- À diminuição das transferências recebidas pelo município, nomeadamente, das relativas ao contrato de execução celebrado com o Ministério da Educação.

Os Resultados Financeiros<sup>17</sup> positivos resultam do facto da autarquia ter obtido proveitos e ganhos no âmbito dos rendimentos de imóveis no valor de € 926.080,96, superiores aos custos e perdas, que respeitam aos juros suportados no valor de € 259.322,19.

Os Resultados Correntes são consequência do elevado montante negativo registado ao nível dos Resultados Operacionais.

Os Resultados Extraordinários são negativos e respeitam a proveitos e custos que resultam de situações pontuais e que não caracterizam a vida corrente do Município, destacando-se, ao nível dos Custos e Perdas, as rubricas “691 - *Transferência de capital concedidas*” com o montante de € 168.042,00, “696 – *Aumentos de amortizações e provisões*” no montante de € 128.831,35 e “697 - *Correções relativas a exercícios anteriores*” no montante de €188.715,34. Ao nível dos Proveitos e Ganhos destaca-se a rubrica “798 – *Outros proveitos e ganhos extraordinários*” com o montante de € 361.979,45.

## 5 - DILIGÊNCIAS EFETUADAS

A fim de esclarecer as questões suscitadas aquando da análise da presente conta e suprir a falta de alguns documentos, expediu-se o ofício dirigido ao Presidente da Câmara Municipal, que enviou os documentos e respostas<sup>18</sup>, que se dão aqui por reproduzidos, tendo sido explicadas as questões levantadas e enviados os documentos solicitados.

Não obstante os esclarecimentos prestados, são de evidenciar as situações apresentadas nos pontos seguintes.

## 6 - HOMOLOGAÇÃO DA CONTA DE 2011

A última verificação interna de conta efetuada foi à gerência de 2011, tendo a mesma sido objeto de homologação com recomendações, pela 2ª Secção do Tribunal de Contas, em 16 de março de 2017.

As recomendações formuladas<sup>19</sup> diziam respeito à atualização da Norma de Controlo Interno, ao respeito pelos limites de endividamento, bem como ao cumprimento dos normativos legais na celebração de contratos com entidades financeiras ou diretamente com os credores, com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo, temas abordados nos pontos 7, 8 e 9 deste Relatório.

## 7 - NORMA DE CONTROLO INTERNO

A Norma de Controlo Interno do município, à data em vigor, foi aprovada e alterada pelo órgão executivo em 02/03/2004, 26/02/2008 e 08/05/2012, respetivamente.

---

<sup>17</sup> Anexo D do Relato

<sup>18</sup> Anexo G do Relato

<sup>19</sup> Anexo H do Relato

Relativamente a esta situação, e na presente data, o município informa que, em 2017, foi criado um grupo de trabalho para revisão da Norma de Controlo Interno, processo que contou com o envolvimento de todas as áreas da organização. Esta revisão ficou concluída em 2018, tendo a atual norma sido aprovada pelo órgão executivo em 30/05/2018.

## 8 – ACORDOS DE REGULARIZAÇÃO DE DÍVIDAS

No que concerne à celebração de acordos de pagamento para regularização de créditos vencidos, constata-se através da documentação remetida pela entidade, que o Município da Lourinhã, em 31/12/2014, tinha em dívida o montante de € 359.293,74, proveniente de três acordos celebrados no ano de 2011, com as entidades B, D e F, tendo na gerência em apreciação, por conta daqueles contratos, amortizado o total de € 321.123,65, e efetuado pagamentos de juros no valor de € 31.709,68<sup>20</sup>, conforme a seguir se discrimina:

Unid.: Euros

Fornecedor / Factor	Acordo Regularização		Montante em dívida em		Amortizações pagas em 2014	Juros pagos em 2014
	Data	Valor	01/01/2014	31/12/2014		
B / C	18/08/2011	154.661,58	38.665,36	0,00	38.665,36	944,60
D / E	03/11/2011	398.113,05	150.626,08	39.490,83	111.135,25	0,00
F	31/08/2011	685.291,99	491.125,95	319.802,91	171.323,04	30.765,08
<b>TOTAL</b>			<b>680.417,39</b>	<b>359.293,74</b>	<b>321.123,65</b>	<b>31.709,68</b>

A situação da celebração de acordos de regularização de dívidas com várias entidades com o fim de consolidar dívida de curto prazo, já foi evidenciada no relatório de verificação interna à conta de gerência do Município da Lourinhã relativa ao exercício de 2011, que foi objeto de homologação com recomendações pela 2.ª Secção do Tribunal de Contas, em sessão de 16 de março de 2017.

Atendendo a que todos os acordos de regularização de dívidas que originaram pagamentos na gerência em apreciação foram celebrados na vigência da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, e que esta matéria já foi devidamente apreciada no relatório acima mencionado, pelo que se considerou dispensável o desenvolvimento desta situação no relato.

## 9 – PLANO DE SANEAMENTO FINANCEIRO

O regime jurídico do saneamento financeiro municipal, previsto, à data, no art.º 40.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, densificado pelo Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de março, estabelece no

<sup>20</sup> Anexo I do Relato

n.º 4 do art.º 3.º as condições em que pode ser declarada a situação de desequilíbrio financeiro conjuntural, sendo para tal necessário que se verifique uma das quatro situações ali enunciadas.

A situação económico-financeira do Município da Lourinhã, à data da elaboração do Plano de Saneamento Financeiro (PSF)<sup>21</sup>, enquadrava-se em três das situações previstas naquele normativo, a saber:

- Ultrapassagem do limite de endividamento líquido previsto no n.º 1 do art.º 37.º da Lei das Finanças Locais;
- Existência de dívidas a fornecedores de montante superior a 40% das receitas totais do ano anterior, e;
- Rácio dos passivos financeiros, incluindo o valor dos passivos excecionados para efeito de cálculo do endividamento líquido superior a 200% da receita total.

O Município da Lourinhã, ao considerar esgotadas as possibilidades de recurso a outros mecanismos conducentes ao restabelecimento de uma situação financeira equilibrada, declarou em reunião de 31 de outubro de 2008, a situação de desequilíbrio financeiro conjuntural, tendo para o efeito, cumprido com os requisitos legais exigíveis, nomeadamente, os que de seguida se referem:

- Declaração da situação de desequilíbrio financeiro conjuntural, em sessão da Assembleia Municipal, realizada a 20 de dezembro de 2008;
- Aprovação do Estudo, Plano de Saneamento Financeiro e do respetivo empréstimo para reprogramação da dívida e consolidação de passivos financeiros, na mesma sessão da Assembleia Municipal, e;
- Estipulação no Plano de Saneamento Financeiro, das medidas atinentes ao alcance de uma situação financeira equilibrada, quer no que respeita à contenção da despesa quer à maximização da receita.

O contrato de empréstimo foi celebrado em 6 de janeiro de 2009 com a entidade C, no montante de € 11.500.000, tendo sido visado pelo Tribunal de Contas em 02/03/2009.

Nos anos de 2009 a 2012 alguns dos objetivos previstas no PSF, não foram alcançados devido ao efeito cumulativo da redução sistemática das transferências anuais do Estado e da diminuição de algumas receitas próprias do município, bem como da atribuição de novas competências, na área da educação, sem a devida compensação financeira.

O incumprimento do PSF, determinava a impossibilidade de contração de novos empréstimos durante um período de cinco anos, bem como a impossibilidade de acesso à cooperação técnica e financeira com a administração central até à correção das causas que lhe deram origem, ao abrigo do disposto no n.º 5.º do art.º 40.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, e art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de março.

---

<sup>21</sup> Anexo J do Relato

Perante esta conjuntura, o município no ano de 2013, no âmbito do Programa de Apoio à Economia Local (PAEL)<sup>22</sup>, plasmado na Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto, contraiu um empréstimo no montante de € 972.626,98, visado pelo Tribunal de Contas em 19 de março de 2013, para regularização do pagamento de dívidas a fornecedores vencidas há mais de 90 dias, registadas na DGAL a 31/03/2012.

Assim, o PAEL foi enquadrado no PSF, passando o PSF também a incluir as medidas exigidas no plano de ajustamento financeiro do PAEL.

No ano de 2014, as medidas de contenção da despesa e de maximização da receita implementadas, permitiram apresentar indicadores económico-financeiros e de endividamento, nomeadamente, o fundo de maneió e o endividamento líquido em consonância com o previsto no Plano de Saneamento Financeiro<sup>23</sup>.

Por último, é de referir que, em 2016, os órgãos municipais aprovaram um Plano de Saneamento Financeiro ajustado, que substituiu o plano supra indicado, bem como a contratação de um novo empréstimo em substituição do existente, ao abrigo do art.º 63.º da Lei do Orçamento do Estado para 2016.

O novo empréstimo, com o prazo de 8 anos, no montante de € 6.806.383,09, foi contratado em 24 de março de 2017, e obteve o visto do Tribunal de Contas em 18 de maio de 2017, tendo nesta data já sido utilizado o capital mutuado na íntegra.

Em contraditório institucional, o atual Presidente da Câmara Municipal<sup>24</sup> transmitiu que “*O Município cumpriu as medidas de contenção de despesa e maximização da receita previstas no Plano de Saneamento Financeiro o que lhe permitiu, no final de 2015, deixar de ter pagamentos em atraso e a diminuição gradual do endividamento.*”

## 10 - ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL

Os limites de endividamento para as gerências de 2012, 2013 e 2014<sup>25</sup> foram calculados em conformidade com o disposto no n.º 1 do art.º 37.º, e n.ºs 1 e 2 do art.º 39.º, da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro.

### 10.1 – ENDIVIDAMENTO DE MÉDIO E LONGO PRAZO

Relativamente ao Endividamento de Médio e Longo Prazo, determina o n.º 2 do art.º 39.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, em vigor à data, que o montante da dívida de cada município referente a

---

<sup>22</sup> Anexo J do Relato

<sup>23</sup> Anexo J do Relato

<sup>24</sup> Presidente desde 21/10/2013 até à presente data

<sup>25</sup> Para o exercício de 2014 o novo Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI) previsto na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (alterada e republicada pela Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto), veio estipular nas disposições transitórias do art.º 86.º que “*para os contratos de saneamento e reequilíbrio existentes à data de entrada em vigor da presente lei, bem como para os planos de ajustamento previstos na Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto, aplicam-se as disposições constantes da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, e do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 120/2012, de 19 de junho.*”

empréstimos de médio e longo prazo, em 31 de dezembro de cada ano, não pode exceder a soma do montante das receitas provenientes dos impostos municipais, das participações do município no FEF, da participação no IRS, da derrama e da participação nos resultados das entidades do setor empresarial local, relativas ao ano anterior.

De acordo com o estipulado no n.º 3 do art.º 39.º, quando um município não cumpra o anteriormente referido, deve reduzir, em cada ano subsequente, pelo menos 10% do montante que excede o limite violado, até que aquele limite seja cumprido.

Nos anos de 2012 a 2014, o limite de endividamento de médio e longo prazo foi ultrapassado em M€ 3,9, M€ 4,9 e M€ 3,2, respetivamente, conforme se constata no quadro<sup>26</sup>.

Em 2013, o endividamento de médio e longo prazo registou um aumento, devido à contratação de um empréstimo no âmbito do PAEL, no montante de € 972.626,98, para regularização de dívidas vencidas há mais de 90 dias, registadas na DGAL a 31/03/2012.

Apesar do município ter diminuído o montante em dívida, de 2013 para 2014, em cerca de M€ 1,7, apenas no exercício em apreciação deu cumprimento à redução anual de pelo menos 10% do montante em excesso, de acordo com o previsto no n.º 3 do art.º 39.º da referida lei.

Sobre esta matéria, o Presidente da edilidade remete as fichas do município que demonstram a redução da dívida total nos anos de 2015, 2016 e 2017, em 16,9%, 15,5% e 9,0%, respetivamente.

## 10.2-- ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO

No que concerne ao Endividamento Líquido municipal, o montante previsto no n.º 1 do art.º 36.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, em vigor à data, é equivalente à diferença entre a soma dos passivos, qualquer que seja a sua forma, incluindo nomeadamente os empréstimos contraídos, os contratos de locação financeira e as dívidas a fornecedores, e a soma dos ativos, nomeadamente o saldo de caixa, os depósitos em instituições financeiras, as aplicações de tesouraria e os créditos sobre terceiros.

Estipula ainda o n.º 1 do art.º 37.º da citada lei, que o montante do endividamento líquido total de cada município, em 31 de dezembro de cada ano, não pode exceder 125% do montante das receitas provenientes dos impostos municipais, das participações do município no FEF, da participação no IRS, da derrama e da participação nos resultados das entidades do setor empresarial local, relativas ao ano anterior.

Para o ano de 2013, estabelece ainda o n.º 1 do art.º 98.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31.12, que em 31 de dezembro, o valor do endividamento líquido de cada município, calculado nos termos da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, não pode exceder o limite de endividamento líquido de 2012 ou o limite resultante do disposto no n.º 1 do art.º 37.º da Lei n.º 2/2007, no caso deste ser menor do que o anterior.

---

<sup>26</sup> Anexo K do Relato – pág.156

De acordo com o determinado no n.º 2 do art.º 37.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, quando um município tenha excedido o limite anteriormente referido, deve reduzir em cada ano subsequente pelo menos 10% do montante que excede o limite violado, até que aquele limite seja cumprido.

No triénio de 2012 a 2014, o limite de endividamento líquido calculado nos termos da Lei das Finanças Locais, não foi ultrapassado<sup>27</sup>.

### 10.3– CÁLCULO DO LIMITE DA DÍVIDA TOTAL PARA 2014

Para 2014, com o RFALEI e de acordo com o art.º 52 do, o limite da dívida total do município inclui todas as dívidas de operações orçamentais do próprio município (muito além dos encargos com empréstimos bancários) e das entidades previstas no art.º 54 do mesmo diploma, quer sejam serviços municipalizados e Intermunicipalizados, entidades intermunicipais e entidades associativas municipais, empresas locais e participadas, cooperativas e fundações e outras, desde que preencham os requisitos aí mencionados para integrar o perímetro da Dívida Total do Município.

Questionado o Município acerca dos cálculos para apuramento dos limites da dívida total, este veio a remeter o mapa<sup>28</sup> da DGAL com o apuramento do limite da dívida total onde é aferida a contribuição das entidades relevantes para efeito da dívida total.

Dos cálculos efetuados nesta verificação interna<sup>29</sup>, apurámos uma margem total de € 6.435.018,63, da qual resulta um limite para aumento em 2015, de € 1.287.003,73.

No que respeita a este assunto o atual presidente da Câmara alega que *“(...)o Município está a cumprir o previsto na lei, e no cálculo da dívida total, previsto no artigo 52.º da Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro. Por esse facto e nos termos do n.º 6 da Lei n.º 43/2012 de 28 de agosto, foi suspensa a aplicação do plano de ajustamento financeiro e das suas obrigações conforme despacho de 25 de julho de 2017 do Governo que formalizou esta situação.”*

### 11– PEQD N.º 257/2014

Foi recebida nesta Direção-Geral uma denúncia de um munícipe relativa a um contrato de avença celebrado entre o Município da Lourinhã e a licenciada A, que veio a ser registada como PEQD n.º 257/2014 e que constitui o volume II do presente processo.

Para instrução do processo foi solicitado ao Presidente da Câmara Municipal a remessa de cópia do eventual procedimento concursal, bem como das respetivas ordens de pagamento referentes às remunerações pagas desde o início da vigência do contrato.

De acordo com os documentos remetidos, constata-se que, por despacho do Presidente da Câmara Municipal da Lourinhã, datado de 20/02/2009, foi autorizada a abertura de procedimento por ajuste

<sup>27</sup> Anexo K do Relato – pág.169

<sup>28</sup> Anexo K do Relato

<sup>29</sup> Anexo K do Relato

direto e convidada para apresentar proposta, a Advogada A, tendo aquele procedimento sido posteriormente adjudicado à referida advogada, por despacho de 30/03/2009.

De acordo com o mencionado procedimento foi celebrado o “Contrato de aquisição de serviços, prestação de serviços em regime de avença – exercício da advocacia, incluindo consultoria jurídica geral e contencioso”, outorgado em 20/04/2009, entre o Município da Lourinhã e A, pelo período de um ano, a contar da data da sua assinatura, renovável ao abrigo do n.º 6, do art.º 35.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro<sup>30</sup>, com um pagamento mensal de € 2.000,00 acrescido de IVA à taxa legal em vigor.

Em 29/04/2009, foi celebrada uma adenda ao contrato, para que o mesmo produzisse efeitos a partir de 01/04/2009.

A publicação do contrato foi efetuada pela entidade adjudicante no portal da Internet dedicado aos contratos públicos (Portal Base), em 03/04/2009, com um prazo de execução de 1095 dias (que corresponde a 3 anos), pelo preço de € 72.000,00. No entanto, a prestadora de serviços continuou após 30/03/2012, a ser remunerada mensalmente nos mesmos termos do referido contrato.

Sobre o anteriormente descrito, o Presidente da edilidade vem informar<sup>31</sup>, que o contrato que vigorou em 2014 entre o Município da Lourinhã e a Advogada A foi o celebrado em abril de 2009 para o exercício da advocacia em regime de avença.

Apesar do n.º 1 do art.º 440.º do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro (Código dos Contratos Públicos) referir que “o prazo de vigência do contrato não pode ser superior a três anos, incluindo quaisquer prorrogações expressas ou tácitas do prazo de execução das prestações que constituem o seu objeto”, ressalva o Presidente que esse prazo pode ser superior, “se tal se revelar necessário ou conveniente em função da natureza das prestações objeto do contrato ou das condições da sua execução”.

---

<sup>30</sup> Estabelece o regime de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas e estabelece a citada disposição: “Artigo 35.º. Âmbito dos contratos de prestação de serviços:

1 - Os órgãos e serviços a que a presente lei é aplicável podem celebrar contratos de prestação de serviços, nas modalidades de contratos de tarefa e de avença, nos termos previstos no presente capítulo.

2 - A celebração de contratos de tarefa e de avença apenas pode ter lugar quando, cumulativamente:

a) Se trate da execução de trabalho não subordinado, para a qual se revele inconveniente o recurso a qualquer modalidade da relação jurídica de emprego público;

b) O trabalho seja realizado, em regra, por uma pessoa coletiva;

c) Seja observado o regime legal da aquisição de serviços;

d) O contratado comprove ter regularizadas as suas obrigações fiscais e com a segurança social.

3 - Considera-se trabalho não subordinado o que, sendo prestado com autonomia, não se encontra sujeito à disciplina e à direção do órgão ou serviço contratante nem impõe o cumprimento de horário de trabalho.

4 - Excepcionalmente, quando se comprove ser impossível ou inconveniente, no caso, observar o disposto na alínea b) do n.º 2, o membro do Governo responsável pela área das finanças pode autorizar a celebração de contratos de tarefa e de avença com pessoas singulares.

5 - O contrato de tarefa tem como objeto a execução de trabalhos específicos, de natureza excecional, não podendo exceder o termo do prazo contratual inicialmente estabelecido.

6 - O contrato de avença tem como objeto prestações sucessivas no exercício de profissão liberal, com retribuição certa mensal, podendo ser feito cessar a todo o tempo, por qualquer das partes, mesmo quando celebrado com cláusula de prorrogação tácita, com aviso prévio de 60 dias e sem obrigação de indemnizar.” (sublinhados nossos).

<sup>31</sup> Anexo C do Relato – ofício resposta

Alega, também, que, no caso em apreço, terminados os três anos em 2012, e analisada a situação, constatou-se que, nos processos pendentes em tribunal, estavam em causa valores muito elevados para o município. Tais processos estavam a ser acompanhados, desde o início por A, que tinha delineado a estratégia processual a seguir, bem como detinha o conhecimento integral dos mesmos.

O interesse do município, aconselhava, portanto, na sua opinião, à manutenção daquele contrato, estando reunidos os pressupostos previstos no art.º 440.º do Código dos Contratos Públicos para o alargamento do prazo de vigência.

Refere ainda que foram cumpridas as exigências legais de reduções remuneratórias e pareceres prévios que decorreram dos vários Orçamentos de Estado e as renovações foram sempre reapreciadas, conforme previsto no art.º 94.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro.

Face aos esclarecimentos prestados e documentação remetida pela autarquia, afigura-se-nos necessário fazer as observações que se seguem.

Não obstante a informação inserta pelo Município no portal dos contratos públicos, das peças do procedimento de ajuste direto que precedeu a adjudicação e do respetivo contrato resultam as seguintes condições contratuais:

- ✓ no despacho do Presidente da Câmara datado de 19/02/2009<sup>32</sup>, que determinou a abertura daquele procedimento e que constitui, para efeitos do art.º 36.º do CCP<sup>33</sup>, a decisão de contratar e de autorizar a despesa, foi aprovada *“a celebração de um contrato de prestação de serviços, pelo prazo de um ano, renovável ao abrigo do n.º 6 do artigo 35.º da Lei 12-A/2008”*, com o preço base de €2.000,00 mensais acrescidos de IVA;
- ✓ no convite à apresentação de proposta e no caderno de encargos<sup>34</sup> consta a referência ao prazo de execução de 1 ano, renovável ao abrigo do n.º 6 do artigo 35.º da Lei 12-A/2008, e ao preço que a entidade adjudicante se propõe a pagar pela prestação de serviços, que será o preço constante da proposta adjudicada com o montante máximo de €2.000,00 mensais acrescidos de IVA;
- ✓ na proposta da concorrente A<sup>35</sup> consta, além da declaração de aceitação do conteúdo do caderno de encargos, o prazo de execução de um ano mediante a contrapartida de €2.000,00 mensais acrescidos de IVA, *“o que dá um preço global de €24.000,00”*;
- ✓ o despacho de adjudicação proferido pelo Presidente da Câmara Municipal em 30/03/2009 é exarado sobre a Informação n.º CCP 10/2009/AD-AQS/TL (Projeto de decisão de adjudicação)<sup>36</sup> da qual consta que o valor total global da proposta é de €24.000,00 *“que compreende o prazo de 1 ano, renovável nos termos do previsto no caderno de Encargos, mediante o pagamento mensal de €2.000,00 acrescido de IVA”*;

<sup>32</sup> fls. 44 e 45 do Volume II que constitui anexo ao presente processo.

<sup>33</sup> Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29/01, na redação em vigor à data.

<sup>34</sup> fls. 33 a 41 do Volume II que constitui anexo ao presente processo.

<sup>35</sup> fls. 27 a 32 do Volume II que constitui anexo ao presente processo.

<sup>36</sup> fls. 25 e 26 do Volume II que constitui anexo ao presente processo.

- ✓ o clausulado do contrato, outorgado entre as partes em 20/04/2009, refere no que respeita ao prazo de vigência e de execução que *“os serviços objeto deste Contrato deverão ser executados (...) durante o prazo máximo de 1 (um) ano, a contar da assinatura do mesmo, renovável ao abrigo do n.º 6 do art.º 35.º da Lei n.º 12-A/2008 (...)”*, e quanto ao preço que *“o encargo global deste contrato é de 24.000,00€ (vinte e quatro mil euros), acrescido do Imposto sobre o Valor Acrescentado, à taxa em vigor (...)”*;
- ✓ através de adenda realizada ao contrato, assinada pelas partes em 29/04/2009, foi retificada a cláusula contratual relativa ao prazo de vigência e execução passando a constar da mesma que *“1 - Os serviços objeto deste Contrato deverão ser executados (...) durante o prazo máximo de 1 (um) ano, a contar da assinatura do mesmo. 2 – O seu prazo de duração tem início em 01/04/2009, produzindo efeitos a partir dessa data (...) e termo em 01/04/2010, sendo renovável ao abrigo do n.º 6 do art.º 35.º da Lei n.º 12-A/2008 (...)”*.

Verifica-se, pois, existirem divergências entre os documentos enumerados, bem como desconformidade dos mesmos com o regime previsto no CCP. Vejamos:

No que respeita à divergência entre as peças, dispõe o CCP, no seu artigo 235.º, que prevalece o caderno de encargos e a proposta adjudicada, pela ordem pela qual são indicados e, em caso de divergência entre estes e o clausulado do contrato, prevalecem os primeiros.

Assim, revisitando o caderno de encargos e a proposta adjudicada, as condições que prevalecem são o prazo de execução de 1 ano, renovável ao abrigo do n.º 6 do artigo 35.º da Lei 12-A/2008, o preço base no montante máximo de € 24.000,00 acrescidos de IVA, e o preço contratual no montante de € 24.000,00 acrescidos de IVA.

Atendendo, pois, aos conceitos de valor do contrato<sup>37</sup>, de preço base do procedimento<sup>38</sup> e de preço contratual<sup>39</sup>, é certo que o Código dos Contratos Públicos imputa naquelas definições a quantia a pagar pela execução das prestações objeto do contrato na sequência de qualquer prorrogação contratualmente prevista, expressa ou tacitamente, do respetivo prazo<sup>40</sup>.

<sup>37</sup> O valor do contrato a celebrar é o valor máximo do benefício económico que, em função do procedimento adotado, pode ser obtido pelo adjudicatário com a execução de todas as prestações que constituem o seu objeto (cf. art. 17.º do CCP);

<sup>38</sup> O preço máximo que a entidade adjudicante se propõe a pagar pela execução de todas as prestações que constituem o seu objeto (cf. art.º 47.º do CCP);

<sup>39</sup> O preço a pagar pela entidade adjudicante, em resultado da proposta adjudicada, pela execução de todas as prestações que constituem objeto do contrato, onde se inclui o preço a pagar pela execução das prestações objeto do contrato na sequência de qualquer prorrogação contratualmente prevista, expressa ou tácita, do respetivo prazo (cf. art. 97.º do CCP).

<sup>40</sup> Em anotação ao artigo 97º, n.º 2, do CCP, diz Jorge Andrade da Silva, que *«este preceito dá a noção de preço contratual, nele incluindo todos os custos e encargos inerentes à realização de todas as prestações contratuais, desde que sejam previsíveis na altura da integral definição dessas prestações, isto é, da celebração do contrato.»* O preceito reporta-se *«a renovações do contrato, automáticas ou não, como também sucede com o estabelecido no n.º1 do artigo 256º. A possibilidade da verificação dessas renovações do contrato, a sua duração e os respetivos encargos, já o contrato os pode especificar»*. A *«...função do preço base, como valor máximo do contrato, como preço-travão ou preço teto. Se, por essa razão, o preço do contrato tiver que ser superior ao preço base, não se vê outra solução senão a de proceder*

Assim, aquelas disposições do CCP exigiam que na fixação do valor do contrato para efeito da escolha do procedimento adequado, bem como para o estabelecimento do preço base, fossem atendidas todas as prestações devidas no período de duração do contrato, incluindo prorrogações previstas no mesmo.

O mesmo é dizer que, constando das peças procedimentais a possibilidade de renovação para além de um ano de contrato (“*renovável ao abrigo do n.º 6 do artigo 35.º da Lei 12-A/2008*”) deveria a entidade adjudicante ter considerado a máxima vigência possível, isto é, a duração máxima imposta pela conjugação dos artigos 48.º e 440.º do CCP (este último aplicável por remissão do art.º 451.º, todos do CCP) que seria de 3 anos. Nestes termos, o preço base a fixar seria de €2.000,00 mensais a multiplicar por 36 meses (a duração máxima prevista e legalmente admissível), o que perfazia o montante de €72.000,00, acrescido de IVA à taxa legal em vigor, sendo esse valor que deveria ter sido considerado quer para efeito da autorização e realização da despesa quer para a escolha do procedimento pré contratual adequado.

Não sendo isso que resulta da análise do caso em apreço, verifica-se que a entidade adjudicante, aquando da abertura do procedimento, ao não ter fixado corretamente o valor do contrato, violou as disposições previstas nos artigos 16.º a 18.º do CCP, e com isso impossibilitou a renovação do mesmo na medida em que, ainda que a eventual renovação tenha sido contratualmente prevista, e por isso legalmente admissível, a sua ocorrência estava limitada na medida em que a extensão do prazo de duração para além de um ano se encontrava limitada pelo preço contratual fixado que não poderia exceder € 24.000,00.

Tal situação é, por isso, constitutiva de eventual responsabilidade financeira sancionatória, atendendo às infrações previstas nas alíneas b) e l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, sendo passíveis de multa<sup>41</sup>, e que têm como limite mínimo o montante correspondente a 25 UC<sup>42</sup> (€ 2.550,00) e como limite máximo o correspondente a 180 UC (€ 18.360,00), nos termos do n.º 2 e seguintes do referido artigo, da responsabilidade do Presidente da Câmara Municipal, relativamente à abertura do procedimento de ajuste direto em 2009, às respetivas renovações ao contrato de prestação de serviços que ocorreram em 2010 e 2011 e à consequente autorização dos pagamentos.

Relativamente ao incumprimento do regime da contratação pública na abertura do procedimento em 2009 e nas renovações ao contrato que ocorreram em 2010, 2011, importa, no entanto, ressaltar, a prescrição do eventual procedimento por responsabilidades financeiras sancionatórias, atento o disposto nos n.ºs 1, 2, 3 e 6 do artigo 70.º da LOPTC, por, relativamente a estas infrações, já se mostrar decorrido o prazo máximo de prescrição do procedimento de 5 anos acrescido de metade (7 anos e 6 meses).

---

*à reformulação do preço base, obtendo, para isso, nova autorização de despesa, alterando o tipo de procedimento se, em consequência disso a lei impuser e renovar a respetiva tramitação procedimental, incluindo a parte da respetiva publicitação, única forma de respeitar o princípio e as regras da concorrência.» (in Código dos Contratos Públicos, Comentado e Anotado, Livraria Almedina, 2008, págs. 359 e 360).*

<sup>41</sup> A cada situação de infração evidenciada corresponde uma multa

<sup>42</sup> De acordo com o Regulamento de Custas Processuais aprovado pelo Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26 de fevereiro.

Contudo, por idênticos motivos aos já enunciados, é de concluir, também, que as renovações contratuais que ocorreram em 2012, 2013, 2014 e 2015, e, como tal, para além do período máximo de execução contratual de 3 anos hipoteticamente admissível, implicavam a celebração de novos contratos, antecedidos, no domínio da sua formação, de algum procedimento (ajuste direto, concurso público, etc.) que envolvesse e legitimasse a escolha do cocontratante, em observância do princípio da concorrência.

E mesmo as eventuais razões de interesse público que determinem a necessidade de alterar substancialmente o modo de execução dos contratos devem conduzir a uma nova consulta ao mercado, baseada nos novos pressupostos, e não a uma modificação contratual<sup>43</sup>.

Não tendo sucedido, resulta que os contratos não podiam ter sido celebrados e os pagamentos respetivos não podiam ter sido efetuados (por não terem base contratual válida), pois, afinal, depara-se nos contratos geradores de despesa pública, não precedidos do cumprimento do regime da contratação pública (em especial o previsto nos artigos 1.º e 16.º a 18.º), o que implica a falta de um elemento essencial da adjudicação.

Tais situações são constitutivas de eventual responsabilidade financeira sancionatória, atendendo às infrações previstas nas alíneas b) e l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, sendo passíveis de multa<sup>44</sup>, e que têm como limite mínimo o montante correspondente a 25 UC<sup>45</sup> (€ 2.550,00) e como limite máximo o correspondente a 180 UC (€ 18.360,00), nos termos do n.º 2 e seguintes do referido artigo, da responsabilidade dos membros do órgão executivo que estiverem presentes nas reuniões daquele órgão nas quais se procedeu às renovações ao contrato que ocorreram em 2012, 2013, 2014 e 2015, já que estas renovações contratuais foram aprovadas por esse órgão<sup>46</sup>.

Relativamente ao incumprimento do regime da contratação pública pela renovação ao contrato que ocorreu em 2012 importa, no entanto, ressaltar, a prescrição do eventual procedimento por responsabilidades financeiras sancionatórias atento o disposto nos n.ºs 1, 2, 3 e 6 do artigo 70.º da LOPTC, por, relativamente a esta infrações, já se mostrar decorrido o prazo máximo de prescrição do procedimento de 5 anos acrescido de metade (7 anos e 6 meses)<sup>47</sup>.

Já quanto às infrações ocorridas nas gerências de 2013 (em 26/03/2013), 2014 (em 11/03/2014) e 2015 (em 24/03/2015), o procedimento por responsabilidades financeiras sancionatórias, começando a contar-se a partir da data da infração, só prescreverá em 26/09/2020, em 11/09/2021

---

<sup>43</sup> Como se diz no Acórdão Presstext de 19.06.2008, do T.J.C.E.: “[ ]com vista a assegurar a transparência dos processos e a igualdade de tratamento dos proponentes, as alterações introduzidas nas disposições de um contrato público durante a sua vigência constituem uma nova adjudicação do contrato, na aceção da Diretiva n.º 92/50, quando apresentem características substancialmente diferentes das do contrato inicial e sejam, consequentemente, suscetíveis de demonstrar a vontade das partes de renegociar os termos essenciais do contrato (...)”.

<sup>44</sup> A cada situação de infração evidenciada corresponde uma multa.

<sup>45</sup> De acordo com o Regulamento de Custas Processuais aprovado pelo Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26 de fevereiro.

<sup>46</sup> Anexo O - Ata n.º 06/2012 da reunião do executivo municipal de 20/03/2012, Ata n.º 06/2013 da reunião do executivo municipal de 26/03/2013 (esteve ausente da reunião a Vereadora Júlia Maria F. Alfaiate), Ata n.º 07/2014 da reunião do executivo municipal de 11/03/2014 (o Vereador António Augusto Baptista Antunes foi substituído pelo Vereador António Rodrigo da Silva Oliveira Gomes) e Ata n.º 07/2015 da reunião do executivo municipal de 24/03/2015.

<sup>47</sup> A infração reportada ao ano de 2012 (cuja data da infração ocorreu em 20/03/2012) prescreveu em 20/09/2019.

e em 24/09/2022, respetivamente, devendo, assim, o procedimento quanto às infrações financeiras sancionatórias relativas aos exercícios de 2013, 2014 e 2015 prosseguir.

O Presidente da Câmara Municipal informa, em contraditório institucional, relativamente à recomendação referente à contratação pública, que “(...) *estamos a melhorar processos e a reforçar os RH afetos à contratação, quer seja na área do fornecimento de bens e serviços, quer seja na área das empreitadas, no sentido de realizarmos os procedimentos pré contratuais de forma a cumprir o legalmente estipulado.*”

No que respeita aos procedimentos de contratação pública que precederam o contrato de aquisição de serviços, em regime de avença para o exercício de advocacia, celebrado por ajuste direto com a Advogada A e objeto de renovações sucessivas, que ocorreram em 2013, 2014 e 2015, em incumprimento do regime da contratação pública, o Presidente da Câmara alega que, embora concorde com a análise feita pelo Tribunal de Contas, ainda assim, acrescenta que “(...) *a análise da situação deve ser feita à luz do enquadramento e conjuntura à data dos factos, existindo outra perspetiva e elementos donde se pode extrair que os procedimentos realizados, embora com irregularidades, não puseram em causa princípios fundamentais da contratação pública.*”

*Efetivamente, se atualmente não temos dúvidas sobre a aquisição de serviços jurídicos e os procedimentos a realizar para o efeito, à data dos factos a situação não era tão clara, sendo defendido pela comunidade jurídica nomeadamente professores de direito e entidades, sobejamente conhecidas, que inclusive participaram na elaboração do CCP e que nas formações profissionais a que os trabalhadores do Município assistiram, era transmitida a ideia de que a confiança subjetiva entre o prestador e o beneficiário dos serviços eram fundamento material de adoção do procedimento de ajuste direto.*

*Deve ainda acrescentar-se que à época, a agravar o facto de termos um serviço de contratação reduzido com apenas duas administrativas, (...) mas sem formação adequada e dentro de limitações de recrutamento próprias do programa de assistência financeira. Obviamente, que esta situação conjugada com um código difícil e com uma profusão de normas e diplomas que se sucediam anualmente, como seja a Lei dos Compromissos e as várias leis do orçamento, criaram um ambiente propício para a existência de dificuldades na gestão dos procedimentos.*

*De qualquer modo, perante o término do contrato, fizemos a análise e o enquadramento legal que na altura nos pareceu adequado.”*

O referido enquadramento remete-se para o n.º 1 do artigo 440.º do CCP, que indica que “*O prazo de vigência do contrato não pode ser superior a três anos, (...), salvo se tal se revelar necessário ou conveniente em função da natureza das prestações (...).*”, e para os artigos 311.º a 313.º, onde se preveem as modificações objetivas do contrato, fundamentos e limites.

*“O artigo 313.º referia os limites estabelecendo que a alteração não poderia configurar uma forma de impedir ou falsear a concorrência e só era admitida se fosse demonstrável que a ordenação das propostas avaliadas não seria alterada.*

*Deve aqui ser referido que este artigo 313.º sofreu uma alteração prevendo agora, para além daqueles, um limite de valor que impede uma alteração superior a 25%, o que de certa forma torna mais objetiva a aplicabilidade das normas relacionadas com a modificação contratual.*

*Na altura das renovações não existia esta limitação, pelo que era importante verificar do interesse público na renovação e se isso poderia falsear a concorrência.*

*Referem também "o elevado número de processos em curso" e "face aos valores elevados dos processos há toda a conveniência em manter a Advogada A (...)".*

*O que esteve na base das renovações "(...) foi esta pendência de processos e a necessidade de lhe dar continuidade sendo que esta situação cabe na previsão do artigo 27.º, n.º 1, al. b).*

*Pode-se refutar com o facto de no contrato inicial haver outros tipo de tarefas como seja o da emissão de pareceres. Os pedidos de pareceres, no entanto àquela data, eram já residuais, porque entretanto, foi feito o recrutamento de mais 2 juristas diminuindo essa necessidade, sendo, para nós claro que o que ali esta bem claro era essencialmente a necessidade de dar resposta aos processos em curso.*

*Efetivamente, até conforme se pode deduzir da listagem dos processos, (enviamos em anexo relação do contencioso pendente em 31 de dezembro 2018) verifica-se que até aos anos de 2012 e 2013 se aglomerou uma grande quantidade de processos que ficaram pendentes e que, naturalmente justificavam a manutenção da avença nos termos em que tinha sido contratada. (...)*

*Face ao exposto, e embora reconheçamos que os procedimentos não tenham sido lineares ou os mais adequados, tendo sido cometidos alguns erros, mas claramente desculpáveis face às dúvidas relativas à prestação de serviços jurídicos, entendemos, face aos factos que estiveram na base das renovações de serviço, muito em particular a pendência dos processos, que não foram cometidas ilegalidades.*

*Considerar assim que foram cometidas ilegalidades que mereçam ser apuradas em sede de responsabilidade financeira sancionatória é naturalmente desproporcionado face ao previsto nas citadas normas do CPA e CCP e atendendo aos erros, que reconhecemos ter cometido, o foram de boa fé e, portanto, desculpáveis.*

*Face ao exposto, não nos parece que existam desconformidades com gravidade que mereçam relevância pelo que, solicitamos a homologação da conta nos termos da al. b), do n.º2 do artigo 78.º da LOPTC e ainda o não prosseguimento de qualquer procedimento de responsabilidade financeira, atendendo às circunstâncias expostas."*

## 12 - CERTIFICAÇÃO LEGAL DE CONTAS

A Certificação Legal de Contas emitida pela Entidade G<sup>48</sup>, relata que as demonstrações financeiras da entidade apresentam de forma verdadeira e apropriada, em todos os aspetos materialmente relevantes, a posição financeira do Município da Lourinhã, em 31 de dezembro de 2014, o resultado das suas operações e a execução orçamental relativa à despesa paga e à receita cobrada no exercício findo naquela data, em conformidade com os princípios contabilísticos previstos no POCAL.

## 13 – APRECIÇÃO DO CONTRADITÓRIO PESSOAL E INSTITUCIONAL

Conforme já referido no ponto 3 deste relatório, foram citados, através do Despacho Judicial de 04 de dezembro de 2019, todos os responsáveis pela Câmara Municipal (CM) que desempenharam funções nos exercícios de 2013 a 2015, bem como a Câmara Municipal, na pessoa do atual Presidente (PCM).

Decorrido o prazo estabelecido, o atual PCM apresentou o contraditório institucional, reservado à pronúncia sobre o projeto de recomendações, e a maioria dos responsáveis, com a exceção de um vereador, apresentaram os respetivos contraditórios pessoais, nos quais vieram apresentar as suas alegações e justificações relativamente ao ponto 9 do relato (11 deste relatório) relativo à celebração de contrato de avença e renovações com uma advogada, em alegado incumprimento do regime de contratação pública<sup>49</sup>.

Das respostas obtidas, em nenhuma delas foram contrariados os factos descritos no relato de verificação interna de contas.

Os responsáveis (Presidentes e Vereadores) que votaram favoravelmente as deliberações que aprovaram as referidas renovações ao contrato de avença para a prestação de serviços jurídicos, ou se abstiveram, vêm informar que atuaram e tomaram as suas decisões com base nos pareceres técnicos dos serviços da autarquia transpostos nas propostas apresentadas pelos PCM que iam no sentido da possibilidade de renovação contratual, sem necessidade de novo procedimento pré-contratual, situação que entendiam ser legalmente admissível por estar em causa o interesse público na continuidade da prestação do serviço e a confiança subjetiva na concreta prestadora de serviços jurídicos.

Na sequência de tais alegações, foi solicitado ao Município da Lourinhã o envio dos pareceres jurídicos e/ou informações dos serviços municipais que fundamentaram as renovações que ocorreram em 2012, 2013, 2014 e 2015 ao “Contrato de Prestação de Serviços em regime de avença – exercício da advocacia, incluindo consultoria jurídica geral e contencioso”, outorgado em 20/04/2009, entre o Município da Lourinhã e a Advogada A, designadamente os que sustentaram as propostas de parecer prévio vinculativo às renovações daquele Contrato que foram aprovadas pelo órgão executivo nas reuniões tidas em 20/03/2012, 26/03/2013, em 11/03/2014 e em 24/03/2015.

---

<sup>48</sup> Anexo M do Relato

<sup>49</sup> As alegações do contraditório apresentado são parte integrante dos pontos 9, 10 e 11 deste documento.

Em resposta ao solicitado veio o PCM responder<sup>50</sup>: “(...) *cumpre-nos informar que na tramitação da aquisição de serviço em apreço não foram produzidas informações dos serviços ou pareceres para aquelas situações concretas, na medida em que de acordo com a prática adotada, algumas informações relativas aos procedimentos eram diretamente assinadas pelo presidente, nomeadamente a informação inicial e mesmo as propostas apresentadas na câmara. Estes documentos, embora assinados pelo presidente, eram elaborados nos serviços e continham toda a fundamentação de facto e de direito necessária à instrução dos processos e que à data nos parecia a mais adequada.*

*(...) De qualquer modo, enviamos em anexo o extrato de um estudo relativo à contratação de serviços de assessoria jurídica da autoria de João Almeida e Pedro Sanchez e o extrato de uma tese de mestrado em que o orientador foi o Prof. Licínio Lopes da Faculdade de Direito de Coimbra, pois foi com base nestes documentos e outros, que nos foi criada a percepção de que a contratação dos serviços jurídicos poderia ser feita com base na confiança e foram estes documentos e as soluções aí preconizadas que serviram de base aos atos praticados em análise.*

*Esse mesmo entendimento era também veiculado em diversas formações e pós-graduações, nomeadamente pelos autores citados, e era perfilhado por um grande número de municípios com quem nós partilhávamos informação, mantendo-se a situação, mesmo até depois da publicação da Diretiva n.º 24/2014, pois este documento, conforme é sabido, prevê um procedimento específico para a aquisição de serviços jurídicos. Nessa data, houve mesmo um reforço da ideia da possibilidade de ajuste direto, na medida em que tal iria, finalmente, ficar previsto na lei. Como isso não se veio a confirmar, ficou então claramente definido o tipo de procedimento a adotar, especialmente no que se refere ao respeito pelo princípio da concorrência.”*

Analisado o referido esclarecimento, que foi junto ao contraditório, conclui-se, face à prova apresentada, pela inexistência de informações dos serviços ou pareceres a sustentar as propostas aprovadas pelo órgão executivo municipal, pelo que se manterá a posição defendida no Relato de que as renovações contratuais ocorridas em 2012, 2013, 2014 e 2015 ao “Contrato de Prestação de Serviços em regime de avença – exercício da advocacia, incluindo consultoria jurídica geral e contencioso” celebrado com a Advogada A, aprovadas pelo órgão executivo nas reuniões tidas em 20/03/2012, 26/03/2013, em 11/03/2014 e em 24/03/2015, violaram as disposições constantes do Código dos Contratos Públicos, nomeadamente as que exigiam que a entidade adjudicante, aquando da abertura do procedimento, na fixação do valor do contrato para efeito da escolha do procedimento adequado, bem como para o estabelecimento do preço base, atendesse a todas as prestações devidas no período de duração do contrato, incluindo prorrogações previstas no mesmo.

Portanto, a entidade adjudicante, ao não ter fixado corretamente o valor do contrato aquando da sua celebração, violou as disposições previstas nos artigos 16.º a 18.º do CCP, e com isso impossibilitou a renovação do mesmo na medida em que a sua ocorrência estava limitada pelo preço contratual inicialmente fixado e que não poderia exceder € 24.000,00.

---

<sup>50</sup> Cf. comunicação E 3339/2020, de 02/03/2020.

E mesmo relevando as eventuais razões de interesse público que podem ter determinado a necessidade de alterar substancialmente o modo de execução do contrato em causa, as mesmas deviam conduzir a uma nova consulta ao mercado, baseada nos novos pressupostos, e não a uma modificação contratual.

Também o argumento de que *“a única diferença que aqui é evidenciada é a forma como os procedimentos foram expressos; em vez de uma renovação deveria ter sido adotado um novo procedimento, sendo que o resultado financeiro é o mesmo, não havendo sequer violação do princípio da concorrência, na medida em que a cocontratante poderia sempre ser a mesma”* não será aceite na medida em que, se considerarmos a totalidade das renovações ao contrato que ocorreram até ao seu término em 2016, o montante subjacente totaliza € 96.000 (€ 24.000/ano durante 4 anos) o que obrigaria à escolha do procedimento pré-contratual de concurso público<sup>51</sup>, que naturalmente poderia levar a outros resultados, designadamente na escolha do adjudicatário, uma vez que este sim é um procedimento aberto à concorrência e que propiciaria a consulta das melhores condições de mercado.

No que respeita à responsabilidade pela prática de tais irregularidades, mantém-se também a posição defendida no Relato, de apresentar como responsáveis solidários todos os membros do órgão executivo que estiverem presentes nas reuniões daquele órgão e que votaram favoravelmente ou se abstiveram às renovações ao contrato que ocorreram em 2012<sup>52</sup>, 2013, 2014 e 2015, porquanto as deliberações em que participaram eram uma exigência que decorria das Leis do Orçamento de Estado naqueles anos, da necessidade de parecer favorável do órgão executivo municipal, prévio e vinculativo à contratação ou renovação de prestações de serviço com idêntico objeto e ou contraparte, sendo a emissão do mesmo dependente, entre outras, da verificação do disposto no regime legal da aquisição de serviços (leia-se CCP e DL n.º 197/99, de 8 de junho, nas redações vigentes à data da prática dos factos). O mesmo é dizer que, ainda que ao nível da autorização de despesa e da autorização de contratar as competências se mantivessem no PCM, este não poderia despoletar os necessários procedimentos pré-contratuais sem prévia pronúncia favorável do órgão executivo, pronúncia essa que era requisito para a contratação/renovação e que abrangia a verificação e atestação do cumprimento do regime da contratação pública aplicável.

Assim, tais renovações são constitutivas de eventual responsabilidade financeira sancionatória, atendendo às infrações previstas nas alíneas b) e l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, sendo passíveis de multa, e que têm como limite mínimo o montante correspondente a 25 UC (€ 2.550,00) e como limite máximo o correspondente a 180 UC (€ 18.360,00), nos termos do n.º 2 e seguintes do referido artigo, da responsabilidade dos membros do órgão executivo que estiverem presentes nas reuniões daquele órgão nas quais se procedeu às renovações ao contrato que ocorreram em 2013, 2014 e 2015, já que estas renovações contratuais foram aprovadas por esse órgão.

---

<sup>51</sup> De acordo com a previsão da al. b) do n.º 1 do art.º 20.º do CCP, na redação em vigor à data.

<sup>52</sup> Com exceção da renovação ao contrato que ocorreu em 2012 por via da prescrição do eventual procedimento por responsabilidades financeiras sancionatórias atento o disposto nos n.ºs 1, 2, 3 e 6 do artigo 70.º da LOPTC, por, relativamente a esta, já se mostrar decorrido o prazo máximo de prescrição do procedimento.

#### 14 – CONCLUSÃO

Assim, face às situações atrás relatadas, não se pode concluir no sentido de que a verificação interna da presente conta reúna as condições para homologação pela 2ª Secção, conforme o art.º 53, n.º 3, da LOPTC, tendo-se apurado eventuais infrações financeiras sancionatórias pelas renovações ao contrato de avença com a Advogada A, que ocorreram em 2013, 2014 e 2015, em incumprimento do regime da contratação pública, quando deveria ter existido novo procedimento e novo contrato.

Tendo presente a conclusão elencada propõe-se nos termos do n.º 5, da Resolução n.º 06/03 – 2ª Secção, de 18 de dezembro, a recusa de homologação com recomendações da conta ora objeto de verificação interna.

Nos termos previstos no n.º 9, do artigo 65º da LOPTC, mais se adianta que não houve até à data dos factos qualquer recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer outro órgão de controlo interno, de que tenhamos conhecimento, sobre os factos atrás descritos, bem como, não houve até esta data, qualquer censura por parte deste Tribunal ou outro órgão de controlo interno aos responsáveis identificados no ponto 3 deste Relatório.

#### 15 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Do Projeto de Relatório de Verificação Interna de Contas foi dada vista ao Ministério Público neste Tribunal, nos termos do disposto no n.º 5, do artigo 29º e do n.º 1, do artigo 57º da LOPTC e do artigo 136º do Regulamento do TC, tendo a Excelentíssima Senhora Procuradora-Geral Adjunta emitido o Parecer do Ministério Público n.º 37/2020, de 08 de maio, concluindo que:

1. *“O presente projeto de Relatório (PR), consubstancia o resultado da verificação interna efetuada à conta de gerência do município da Lourinhã, relativa ao período de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2014.*
2. *No decurso desta ação e na sequência de uma denúncia de um munícipe, foram evidenciadas infrações financeiras sancionatórias relacionadas com as situações de “Renovações do contrato de avença com A, em incumprimento do regime de contratação pública (artigos 1.º, 16.º e 18.º do CCP).*
3. *Relativamente à efetivação da eventual responsabilidade sancionatória ocasionada pelo incumprimento do regime da contratação pública na abertura do procedimento e nas renovações ao contrato, que ocorreram em 2010, 2011 e 2012, o PR refere e bem que a responsabilidade dos agentes se encontra prescrita, atenta a data da ocorrência das possíveis infrações e o decurso do prazo previsto no artigo 70.º, n.ºs 1,3 e 6 da Lei n.º 98/97 de 26.08.*
4. *No que se refere à responsabilidade sancionatória que decorre das renovações ocorridas nas gerências de 2013, 2014 e 2015, só através da consulta integral dos trabalhos e dos documentos da ação será possível tomar uma posição definitiva sobre os factos e as*

*responsabilidades individuais, assim como sobre a eventual aplicação do novo regime de responsabilização dos órgãos executivos das autarquias locais (Lei n.º 42/2016, de 20.12).*

5. *Nestes termos, para já, nada mais se nos oferece dizer sobre a matéria dos autos.”*

#### 16 - EMOLUMENTOS

Nos termos do artigo 9º do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com a redação dada pelo artigo 1º da Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, os emolumentos calculados relativos à gerência em análise são:

Unid: Euros

Gerência	Montante
2014	17.164,00

## 17 – DECISÃO

Os Juízes da 2.<sup>a</sup> Secção, em Subsecção, face ao que antecede e nos termos da alínea b), do n.º 2, do artigo 78.º da LOPTC, conjugado com o disposto no n.º 5, da Resolução n.º 06/03 – 2.<sup>a</sup> Secção, deliberam:

- I. Aprovar o presente Relatório relativo à gerência de 2014;
- II. Recusar a homologação da conta do Município da Lourinhã, da gerência de 2014, objeto de verificação interna, com as recomendações elencadas no ponto 2;
- III. Ordenar:
  1. Que o presente Relatório seja remetido:
    - a) Ao Presidente da Câmara Municipal e a todos os membros do executivo municipal em funções, bem como ao Presidente da Assembleia Municipal;
    - b) Aos responsáveis pela conta do Município relativa ao ano económico de 2014;
    - c) À Diretora-Geral das Autarquias Locais;
  2. Ao Presidente da Câmara Municipal para que, no prazo de 180 dias, comunique ao TC as medidas adotadas, acompanhadas dos respetivos documentos comprovativos, tendentes a confirmar o acatamento das recomendações formuladas no presente Relatório;
  3. A remessa deste Relatório ao Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto neste Tribunal, nos termos do disposto no n.º 1, do artigo 57º da LOPTC;
- IV. Após notificação nos termos dos n.ºs 1 e 3 do ponto III, se proceda à respetiva divulgação via internet, excluindo os anexos, conforme previsto no n.º 4, do art.º 9, da LOPTC;
- V. Fixar os emolumentos a pagar conforme o constante do ponto 16;
- VI. A dispensação do PEQD n.º 257/2014, a fim de ser arquivado.

Tribunal de Contas, em        de                    de 2020

A Juíza Conselheira Relatora,

(Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote)

Os Juízes Conselheiros Adjuntos,

(José Manuel Gonçalves Santos Quelhas)

(Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria)

18 - QUADRO DAS EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS

Item	Descrição do Facto	Norma Violada	Responsáveis <sup>53</sup>	Apuramento de responsabilidade financeira sancionatória
11	Renovações ao contrato de avença com A, que ocorreram em 2013, 2014 e 2015, em incumprimento do regime da contratação pública, quando deveria ter existido novo procedimento e novo contrato	artigos 1.º, 16.º a 18.º do CCP	<p>Membros do órgão executivo na gerência de 2013:</p> <p>José Manuel Dias Custódio (Presidente); Carlos Jorge Segadães de Almeida Marques (vereador); João Duarte Anastácio Carvalho (vereador); Sérgio Cláudio Fontes (vereador); José António Costa Tomé (vereador); Vital Palmira do Rosário (vereador);</p> <p>Membros do órgão executivo na gerência de 2014:</p> <p>João Duarte Anastácio Carvalho (Presidente); Hernâni Luís Henriques Santos (vereador); Fernando Rui Pereira Oliveira (vereador); António Rodrigo da Silva Oliveira Gomes (vereador); Carla Maria Pereira Custódio (vereadora); Vanda Cristina Moita Gouveia Oliveira (vereadora); Vital Palmira do Rosário (vereador);</p> <p>Membros do órgão executivo na gerência de 2015:</p> <p>João Duarte Anastácio Carvalho (Presidente); Hernâni Luís Henriques Santos (vereador); Fernando Rui Pereira Oliveira (vereador); António Augusto Baptista Antunes (vereador); Carla Maria Pereira Custódio (vereadora); Vanda Cristina Moita Gouveia Oliveira (vereadora); Vital Palmira do Rosário (vereador).</p>	Alíneas b) e l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC

<sup>53</sup> Anexo O

## FICHA TÉCNICA

Nome	Categoria
<b>Coordenação Geral</b> Helena Cruz Fernandes	Auditora-Coordenadora
<b>Coordenação</b> Isabel Maria de Fátima Relvas Cacheira	Auditora-Chefe
<b>Técnico</b> Ana Maria Antunes Ramalheira Neto Rui Salgueiro (até 27/06/2019)	Técnica Verificadora Superior de 2ª Classe Técnico Verificador Superior

## CONSTITUIÇÃO DO PROCESSO

Volume	
I	Relato
	Documentos anexos ao Relato
	Outros documentos de análise da conta de gerência de 2014
	Emolumentos
II	PEQD N.º 257/14, de 15 de novembro de 2014
III	Outros documentos da prestação da conta de gerência de 2014
IV	Anteprojeto de Relatório
V	Projeto de Relatório

