

Processo n.º 1518/2018

# Município de Vila Real

Gerência de 2018

Relatório N.º 7/2022

VERIFICAÇÃO INTERNA DE CONTAS



## ÍNDICE

1 – SUMÁRIO EXECUTIVO .....	3
1.1 – NOTA PRÉVIA.....	3
1.2 – PRINCIPAIS CONCLUSÕES.....	3
2 – RECOMENDAÇÕES .....	4
3 – CONTRADITÓRIO .....	5
4 - EXAME DA CONTA .....	6
5 - DILIGÊNCIAS EFETUADAS .....	8
6 – TAXAS DE EXECUÇÃO ORÇAMENTAL.....	8
7 – EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL.....	9
8 – ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL.....	9
9 – PEQD (PEDIDOS DE ESCLARECIMENTO, QUEIXAS E DENÚNCIAS) .....	10
9.1 - PEQD 166/2015.....	10
9.2 - PEQD 110/2016 E 191- 192/2016 .....	18
9.2.1 – AVENÇA DE CONSULTORIA JURÍDICA E CONTENCIOSO MUNICIPAL .....	18
9.2.2 –PAGAMENTO DAS QUOTAS DA OA E CONTRIBUIÇÕES PARA A CPAS.....	22
10 – CERTIFICAÇÃO LEGAL DE CONTAS (CLC) .....	26
11 – NORMA DE CONTROLO INTERNO.....	26
12 – CONTABILIDADE DE CUSTOS E IMPLEMENTAÇÃO DO SNC-AP .....	27
13 – APRECIÇÃO DO CONTRADITÓRIO PESSOAL E INSTITUCIONAL.....	27
14 – CONCLUSÃO .....	28
15 – VISTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	28
16 - EMOLUMENTOS.....	28
17 – DECISÃO.....	29
18 – QUADRO DE EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS .....	31
FICHA TÉCNICA .....	33
CONSTITUIÇÃO DO PROCESSO.....	33

## Relatório de Verificação Interna de Contas – DA IX – UAT.2

### 1 – SUMÁRIO EXECUTIVO

#### 1.1 – NOTA PRÉVIA

O presente Relatório consubstancia o resultado da verificação interna efetuada à conta de gerência do Município de Vila Real relativa ao período de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2018, da responsabilidade dos elementos constantes da respetiva relação nominal<sup>1</sup>.

A ação consta do Programa de Fiscalização do Departamento de Auditoria IX – Unidade de Apoio Técnico 2 (DA IX – UAT.2), aprovado pelo Tribunal de Contas.

#### 1.2 – PRINCIPAIS CONCLUSÕES

Em resultado da verificação interna da conta de gerência de 2018, das diligências instrutórias realizadas, da análise aos documentos que constituíram os Pedidos de Esclarecimento, Queixas e Denúncias (PEQD's) referenciados nos pontos 9.1 e 9.2 deste Relatório e da análise ao contraditório recebido por parte dos responsáveis, conclui-se que:

- I. A Autarquia cumpriu o Princípio do Equilíbrio Orçamental previsto no art.º 40.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro e respetivas alterações, assim como o limite da Dívida Total, de acordo com o art.º 52.º do mesmo normativo legal;
- II. A Norma de Controlo Interno (NCI) aplicável no ano de 2018, está em vigor desde 01/01/2004, encontrando-se bastante desatualizada face à legislação atualmente vigente; no entanto, o Município informou que os serviços municipais estão a preparar o procedimento para contratação de serviços de uma Sociedade de ROC's com vista à respetiva revisão;
- III. Analisado o procedimento de concurso público relativo ao contrato com a entidade "A", cujo objeto é a *Prestação de serviços na área de seguros*, verificou-se que a entidade adjudicante, aquando da abertura do procedimento, não fixou corretamente o valor do contrato, violando as disposições previstas nos artigos 16.º a 18.º, 47.º e 97.º do CCP e ponto 2.3.4.2, alínea d) do POCAL. 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.

---

<sup>1</sup> Anexo A do Relato – Fls. 567.

- IV. A sucessiva renovação do contrato de avença com a empresa” B”<sup>2</sup> e a celebração em 1 de abril de 2016<sup>3</sup> do novo contrato com o “C” originaram pagamentos, no montante de € 88 517,63, entre 2015 e 2017. Tais atos não foram precedidos de qualquer procedimento pré-contratual no âmbito do CCP, em incumprimento de normas legais relativas à contratação pública e em consequente violação das normas sobre a assunção, autorização e pagamento de despesas públicas, sendo tais situações suscetíveis de constituir infrações financeiras de natureza sancionatória, nos termos das alíneas b) e l) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC.
- V. Os pagamentos das quotas da Ordem dos Advogados e contribuições para a Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, de uma jurista do quadro do Município, constituem um encargo sem suporte legal, violando as normas sobre a assunção, autorização e pagamento de despesas públicas e causaram dano para o erário público, sendo suscetíveis de constituir infração de natureza sancionatória, nos termos da alínea b) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC e infração financeira reintegratória nos termos dos n.ºs 1 e 4, do artigo 59.º da LOPTC.

## 2 – RECOMENDAÇÕES

Atenta a natureza das conclusões acima expostas, formulam-se as seguintes recomendações ao atual órgão executivo municipal, apesar de, em sede de contraditório institucional, ter sido feita uma consideração sobre as mesmas:

- Respeitar as normas que regulam a contratação pública, designadamente a correta escolha e realização dos procedimentos pré-contratuais adequados, bem como a fixação do preço base, prosseguindo, assim, os fins do Código dos Contratos Públicos e o estrito cumprimento dos princípios da contratação pública;
- Diligenciar pelo cumprimento da sujeição a fiscalização prévia do Tribunal de Contas dos contratos a ela sujeitos, nos termos dos artigos 44.º e seguintes da LOPTC;
- Zelar pelo cumprimento do princípio da legalidade na assunção, autorização e pagamento de despesas públicas, designadamente garantindo que a realização de toda e qualquer despesa tem inerente lei prévia que a autorize ou permita, de forma a não incorrer em pagamentos indevidos;
- Atualizar e aprovar a Norma de Controlo Interno, de modo a manter em funcionamento o sistema de controlo interno adequado às atividades da autarquia, assegurando o seu acompanhamento e avaliação permanente, de acordo com o ponto 2.9.3 do POCAL e artigo 9.º do SNC-AP.

---

<sup>2</sup> A última renovação do contrato de avença com a pessoa coletiva, “B” ocorreu através da deliberação de CM de 27/01/2014, sendo certo que, à presente data, esta autorização da despesa já não é passível de eventual infração financeira sancionatória, atento o prazo de prescrição estipulado no artigo 70.º da LOPTC, ao contrário das autorizações de pagamento.

<sup>3</sup> Conforme deliberação da CM de 4 de abril de 2016, sendo certo que o contrato produziu efeitos ao dia 1 de abril de 2016.

### 3 – CONTRADITÓRIO

No âmbito do exercício do contraditório, consagrado nas normas constantes dos artigos 13.º e 61.º, 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>4</sup>, os responsáveis<sup>5</sup> identificados no quadro seguinte foram citados<sup>6</sup>, em 30 de agosto, 16 de setembro e 20 de setembro de 2021 para, querendo, se pronunciarem sobre os factos insertos no Relato de Verificação Interna de Contas do Município de Vila Real – Gerência de 2018:

Exercício do contraditório			
Nome	Cargo	Período de responsabilidade	Observações
Institucional - Presidente da Câmara Municipal		De 2018 até à presente data	Pronunciou-se em contraditório
Rui Jorge Cordeiro Gonçalves dos Santos	Presidente	01-01-2014 a 31-12-2018	Pronunciou-se em contraditório
Adriano António Pinto de Sousa	Vereador	01-01-2014 a 31-12-2018	Pronunciou-se em contraditório
Ana Mafalda Figueiredo Gonçalves Vaz Carvalho	Vereadora	15-10-2017 a 31-12-2018	Não se pronunciou em contraditório <sup>7</sup>
António Batista de Carvalho	Vereador	01-01-2014 a 31-12-2018	Pronunciou-se em contraditório
Carlos Manuel Gomes Matos da Silva	Vereador	01-01-2014 a 31-12-2018	Pronunciou-se em contraditório
Eugénia Margarida Coutinho da Silva Almeida	Vereadora	01-01-2014 a 31-12-2018	Pronunciou-se em contraditório
José Maria Guedes Correia de Magalhães	Vereador	01-01-2014 a 31-12-2018	Pronunciou-se em contraditório
Manuel Carlos Trindade Moreira	Vereador	01-01-2014 a 31-12-2018	Pronunciou-se em contraditório
Nuno Miguel Félix Pinto Augusto	Vereador	15-10-2017 a 31-12-2018	Não se pronunciou em contraditório
Miguel de Matos Esteves	Vereador	01-01-2014 a 15-10-2017	Pronunciou-se em contraditório
Nataniel Mário Alves Araújo	Vereador	20-10-2014 a 15-10-2017	Pronunciou-se em contraditório
Celeste Maria Carvalho Pereira	Vereadora	01-01-2014 a 16-09-2014	Não se pronunciou em contraditório
Cristina Maria da Costa Brites Coelho	Vereadora	29-09-2014 a 02-10-2014	Não se pronunciou em contraditório <sup>8</sup>

<sup>4</sup> Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 20/2015, de 09 de março, e posteriormente pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março, e pela Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho.

<sup>5</sup> Anexo 1 do Anteprojeto.

<sup>6</sup> Anexo 2 do Anteprojeto.

<sup>7</sup> A responsável foi citada em 30/08/2021, mas o Relato foi devolvido pelos CTT pelos motivos de “Não Atendeu” e “Não Reclamado”. Nova citação remetida em 20/09/2021.

<sup>8</sup> A responsável foi citada em 30/08/2021, contudo, o Relato foi devolvido pelos CTT por motivo de “Desconhecido”. Foi remetida nova citação em 16/09/2021.

Exercício do contraditório			
Nome	Cargo	Período de responsabilidade	Observações
Eduardo Luís Varela Rodrigues	Diretor do Dep. Administrativo e Financeiro	01-01-2014 a 31-12-2018	Pronunciou-se em contraditório

Em resultado das citações efetuadas, oito dos responsáveis que integraram o órgão executivo e o Diretor do Departamento Administrativo e Financeiro em funções nas gerências de 2014 a 2018, no exercício do direito ao contraditório pessoal, aderiram às alegações apresentadas pelo Presidente da Câmara Municipal, Rui Jorge Cordeiro Gonçalves dos Santos, em funções no referido período até à data atual, exercendo, assim, também o contraditório institucional.

De entre os responsáveis que exerceram contraditório, Rui Jorge Cordeiro Gonçalves dos Santos, Adriano António Pinto de Sousa, António Batista de Carvalho, Carlos Manuel Gomes Matos da Silva, Eugénia Margarida Coutinho da Silva Almeida, José Maria Guedes Correia de Magalhães, Manuel Carlos Trindade Moreira, Miguel de Matos Esteves, Nataniel Mário Alves Araújo e o Diretor do Dep. Administrativo e Financeiro, Eduardo Luís Varela Rodrigues, apresentaram alegações subscritas em conjunto, pronunciando-se sobre os pontos 7 e 9 do Relato, encontrando-se as mesmas inseridas em cada uma das matérias versadas ao longo deste Relatório.

Sobre a exequibilidade das recomendações apresentadas no Relato, informaram que *“(...) sob a orientação do atual executivo camarário, os serviços municipais atenderão (...) às recomendações emanadas no Relatório de Verificação Interna de Contas no sentido de assegurar o mais regular funcionamento das operações que lhes cabem desenvolver.”*

Os vereadores, Ana Mafalda Figueiredo Gonçalves Vaz Carvalho, Nuno Miguel Félix Pinto Augusto, Celeste Maria Carvalho Pereira, Cristina Maria da Costa Brites Coelho não apresentaram qualquer resposta.

As alegações serão tidas em consideração e trazidas ao texto deste Relatório, nos pontos a que digam respeito.

#### 4 - EXAME DA CONTA

O exame da conta foi realizado tendo presente o disposto no n.º 2, do art.º 53.º, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)<sup>9</sup> e ainda o disposto na Resolução n.º 06/03 - 2.ª S, de 18 de dezembro e no artigo 128.º do Regulamento do Tribunal de Contas<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, sucessivamente alterada e republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, e posteriormente pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março, e pela Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho.

<sup>10</sup> Aprovado em reunião do Plenário Geral, de 24 de janeiro de 2018 e publicado no DR, 2.ª série, n.º 33, de 15 de fevereiro de 2018.

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.: Euro

Gerência de 2018	Conta de Documentos (Mapa de Contas de ordem)		Conta de Dinheiro (Mapa de Fluxos de Caixa)	
<b>Município de Vila Real</b>				
<b>Débito:</b>				
Saldo de abertura	7 405 919,91		2 918 532,01	
Entradas	350 765,92	7 756 685,83	29 066 715,83	31 985 247,84
<b>Crédito</b>				
Saídas	544 342,04		30 104 846,21	
Saldo de encerramento	7 212 343,79	7 756 685,83	1 880 401,63	31 985 247,84

Conforme Balanço<sup>11</sup>, Demonstração de Resultados<sup>12</sup>, Anexo às Demonstrações Financeiras<sup>13</sup> e Mapas de Controlo Orçamental<sup>14</sup>, apresentam-se de seguida os montantes globais do Ativo, Passivo e Fundos Próprios, a estrutura de resultados da entidade, os dados de execução orçamental, bem como a data de aprovação da Norma de Controlo Interno<sup>15</sup>.

Unid.: Euro

Balanço 31/12/2018	Ativo	Passivo	Fundos Próprios
<b>Município de Vila Real</b>	197 196 628,00	53 464 598,33	143 732 029,67

Unid.: Euro

Norma de Controlo Interno	Resultados		Execução Orçamental		
Em vigor desde 01/01/2004	Resultados Operacionais	1 306 477,59	Receita	Previsões Corrigidas	32 294 662,11
	Resultados Financeiros	228 607,21		Receita Cobrada Líquida	28 776 379,71
	Resultados Correntes	1 535 084,80		Taxa Execução	89,11%
	Resultados Extraordinários	832 616,61	Despesa	Dotações Corrigidas	32 294 662,11
	Resultado Líquido do Exercício	2 367 701,41		Despesas Pagas	27 998 669,18
			Taxa Execução	86,70%	

<sup>11</sup> Anexo C do Relato – Fls. 576 a 578.

<sup>12</sup> Anexo D do Relato – Fls. 579 e 580.

<sup>13</sup> Anexo D do Relato – Fls. 581 a 588.

<sup>14</sup> Anexo E do Relato – Fls. 589 a 592.

<sup>15</sup> Anexo F do Relato – Fls. 593 a 606.

Os Resultados Operacionais aumentaram relativamente ao ano anterior passando de € 138 472, em 2017 para € 1 306 478, em 2018. O crescimento face a 2017, resulta do aumento dos proveitos de Impostos e Taxas (mais € 899 238) e de transferências e Subsídios (crescimento de € 553 063), embora exista um agravamento de 2017 para 2018, em cerca de € 206 059 dos custos com pessoal, associada à contratação de trabalhadores no âmbito do Programa de Regularização Extraordinária dos Vínculos Precários na Administração Pública (PREVPAP).

Os Resultados Financeiros<sup>16</sup> positivos resultam do facto da autarquia ter obtido ganhos em Entidades Participadas, superiores aos custos e perdas, que respeitam aos Juros Suportados e Outros Custos e Perdas Financeiras.

Os Resultados Extraordinários<sup>17</sup> são positivos, veificando-se um acréscimo devido essencialmente à redução de custos de Transferências de Capital Concedidas.

Em suma, o Resultado Líquido do Exercício apresenta-se positivo, no montante de € 2 367 701, o que traduz uma capacidade da autarquia em gerar proveitos para fazer face aos seus custos, consequência da atividade operacional, dos resultados financeiros e dos resultados extraordinários, evidenciando também que os custos da autarquia se encontram controlados, e são inferiores aos proveitos.

## 5 - DILIGÊNCIAS EFETUADAS

A fim de esclarecer as questões suscitadas aquando da análise da presente conta e suprir a falta de alguns documentos, expediram-se ofícios dirigidos ao Presidente da Câmara Municipal<sup>18</sup> que enviou os documentos e respostas<sup>19</sup>, que se dão aqui por reproduzidos, tendo sido explicadas as questões levantadas e enviados os documentos solicitados, sendo no entanto de evidenciar as situações apresentadas nos pontos seguintes.

## 6 – TAXAS DE EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

Mapas de Controlo Orçamental	2016	2017	2018	2019
Taxa de Execução da Receita	99,67%	81,30%	89,11%	86,05%
Taxa de Execução da Despesa	84,11%	76,64%	86,70%	68,33%

Do quadro infra, podemos concluir que, no período compreendido entre 2016 e 2019<sup>20</sup>, à exceção do ano de 2017, o Município de Vila Real apresenta taxas de execução orçamental da receita que cumprem com o disposto no Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI)<sup>21</sup>, situando-se acima dos 85%.

<sup>16</sup> Anexo D do Relato – Fls. 587.

<sup>17</sup> Anexo D do Relato – Fls. 587.

<sup>18</sup> Anexo G do Relato – Fls. 607 a 613.

<sup>19</sup> Anexo H do Relato – Fls. 614 a 624.

<sup>20</sup> Anexo I do Relato – Fls. 625 a 642.

<sup>21</sup> Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, objeto de sucessivas alterações e republicação pela Lei nº 51/2018, de 16 de agosto.

## 7 – EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL

O Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI), estipula no artigo 40.º que a receita corrente bruta cobrada deve ser pelo menos igual à despesa corrente acrescida das amortizações médias de empréstimos de médio e longo prazos. O artigo 83.º do mesmo diploma vem prever o cálculo das amortizações médias para o caso dos empréstimos já existentes quando da entrada em vigor da referida lei, definindo que as amortizações médias de empréstimos correspondem à divisão do capital em dívida à data da entrada em vigor da lei pelo número de anos de vida útil remanescente do contrato.

O cálculo<sup>22</sup> apresentado pelo Município diverge do efetuado nesta verificação interna, ainda que se conclua que o Município cumpre o Princípio do Equilíbrio previsto no art.º 40.º da RFALEI, conforme se demonstra no quadro seguinte:

	Designação	Valor
1	Receita Corrente Cobrada Bruta	25 136 846,94 €
2	Despesa Corrente	20 569 338,80 €
3	Amortizações Médias de Empréstimos	1 418 459,20 €
4	<b>Excedente Orçamental (1 ≥ 2+3)</b>	<b>3 149 048,94 €</b>

## 8 – ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL

De acordo com o art.º 52.º do RFALEI, o limite da dívida total do município inclui todas as dívidas de operações orçamentais do próprio município e das entidades previstas no art.º 54.º 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 do limite da dívida total, este veio a remeter o mapa<sup>23</sup> da DGAL com esse apuramento, onde é aferida a contribuição das entidades relevantes para efeito da dívida total, bem como foram enviadas as Demonstrações Orçamentais/Financeiras de suporte e explicados os valores constantes do referido mapa.

De acordo com os cálculos efetuados nesta verificação interna<sup>24</sup>, que divergem daqueles apresentados pelo MPR, no que respeita à dívida do Município, foi apurada uma margem de € 25 513 922,99, resultando num limite para o aumento da dívida em 2019, de 20% desta margem, ou seja, € 5 102 784,60.

<sup>22</sup> Anexo J do Relato – Fls. 643 a 651.

<sup>23</sup> Anexo K do Relato- Fls. 662 a 664.

<sup>24</sup> Anexo K do Relato – Fls. 652 a 661.

## 9 – PEQD (PEDIDOS DE ESCLARECIMENTO, QUEIXAS E DENÚNCIAS)

### 9.1 - PEQD 166/2015<sup>25</sup>

Em 2015 deu entrada nesta Direção-Geral uma denúncia sobre a transparência e legalidade na realização de um contrato de seguros com a empresa “A”. Analisada a situação naquela data, foi concluído que é lícita a celebração daquele contrato de seguros, na medida em que a legislação permite que os serviços e organismos da administração local possam transferir a responsabilidade por acidentes em serviço para as entidades seguradoras. Conforme informado através do ofício n.º 3838/2016, de 10/02/2016, a denúncia apresentada seria apreciada, se se justificasse, em verificação interna de contas.

Em sede desta verificação interna de contas identificou-se, no Mapa de Contratação Administrativa<sup>26</sup>, um procedimento de Concurso Público relativo ao contrato com a entidade “A”, cujo objeto é a *Prestação de serviços na área de seguros para o Município de Vila Real*, no valor €350.007,00, sem que estivesse preenchida a coluna do visto do Tribunal de Contas.

No ofício de diligências instrutórias<sup>27</sup> solicitou-se toda a documentação relativa ao referido procedimento, verificando-se o seguinte:

Preço base	Preço contratual	Prazo do contrato
118.100,00 /ano	116.669,00 /ano	1 ano, renovável até três anos

Ora, face aos dados recolhidos é de concluir que, uma vez que o contrato previa a possibilidade de o prazo de execução ser renovado até 3 anos, o preço base do respetivo procedimento deveria ter sido fixado em €354.300,00, resultando num preço contratual de € 350.007,00.

É que, de acordo com o art.º 47.º do CCP, *o preço base, que deve ser definido pela entidade adjudicante no caderno de encargos, é o montante máximo que esta entidade se dispõe a pagar pela execução de todas as prestações que constituem o objeto do contrato, incluindo eventuais renovações do contrato.*

E o mesmo diploma, define no art.º 97.º que o preço contratual é o preço a pagar pela entidade adjudicante pela execução de todas as prestações objeto do contrato, incluindo-se no mesmo o preço a pagar *na sequência de qualquer prorrogação contratualmente prevista, expressa ou tácita do respetivo prazo.*

<sup>25</sup> Volume III.

<sup>26</sup> Anexo L do Relato – Fls. 665 a 672.

<sup>27</sup> Anexo G do Relato – Fls. 611 a 612.

Atendendo, pois, aos conceitos de valor do contrato<sup>28</sup>, de preço base do procedimento<sup>29</sup> e de preço contratual<sup>30</sup>, é certo que o Código dos Contratos Públicos imputa naquelas definições a quantia a pagar pela execução de todas as prestações objeto do contrato na sequência de qualquer prorrogação contratualmente prevista, expressa ou tacitamente, do respetivo prazo<sup>31</sup>.

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 previsíveis prestações devidas no período de duração do contrato, incluindo prorrogações previstas no mesmo. Ademais, quer o artigo 4.º (com a epígrafe, Prazo de vigência do contrato) n.º 1 do programa de concurso, quer o artigo 5.º (com a epígrafe, Prazo da prestação de serviços) n.º 5.1 do caderno de encargos, expressamente estipularam que o contrato era prorrogável até ao prazo máximo de 3 anos.

Nestes termos, o preço base a fixar relativo aos 36 meses (a duração máxima prevista) seria de €354.300,00, 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.

Da análise do caso em apreço resulta que a escolha do procedimento foi correta (concurso público), contudo 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, 47.º e 97.º do CCP.

A este respeito, em sede de contraditório, os alegantes referem que *“Todo o procedimento conducente à realização da despesa se adequou ao preço contratual efetivamente despendido pela entidade adjudicante, quer no que se prende com a autorização da despesa, quer no que se prende com a escolha do procedimento.”*. Acrescentam ainda que, *“(...) a inscrição da despesa e do compromisso foi efetuada de modo a acautelar eventuais prorrogações, nos termos contratualmente estabelecidos, e não tendo em conta o preço de referência anual contido no Caderno de Encargos.”*.

Ora, nos termos do artigo 36.º do CCP, o procedimento de formação de qualquer contrato inicia-se com a decisão de contratar, a qual deve ser fundamentada e cabe ao órgão competente para autorizar a despesa inerente ao contrato a celebrar, podendo essa decisão estar implícita nesta última.

---

<sup>28</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>29</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>30</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>31</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 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*, 5.ª edição, Coimbra, Livraria Almedina, 2015, pág. 307).

A decisão de contratar ocorreu por deliberação da Câmara Municipal em 19/09/2016, suportada por informação técnica do serviço competente, o Departamento Administrativo e Financeiro, e subscrita pelo seu Diretor, Eduardo Luís Varela Rodrigues, onde consta a proposta de abertura do procedimento por concurso público, assim como o preço base de apenas 118.100 euros<sup>32</sup> (valor implícito à autorização da despesa). Inclusivamente, não existem evidências, quer dos atos deliberativos de autorização das prorrogações do contrato, quer da consequente autorização de despesa, para os dois anos subseqüentes, conforme determinado pelo ponto 2.3.4.2, alínea d) do POCAL.

Esta situação é 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>33</sup>, e que têm como limite mínimo o montante correspondente a 25 UC<sup>34</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 exerceram funções na gerência de 2016 e votaram favoravelmente a abertura do procedimento e a consequente autorização de despesa (deliberação da CM de 19/09/2016<sup>35</sup>). Contudo, conforme anteriormente referido, a decisão de contratar foi suportada por informação técnica do serviço competente, na medida em que a proposta sujeita a votação foi apresentada e subscrita pelo Diretor do Departamento Administrativo e Financeiro (Eduardo Luís Varela Rodrigues).

No que respeita aos sujeitos passivos das responsabilidades acima evidenciadas, dispõe o n.º 1 do artigo 61.º da LOPTC (aplicável no âmbito da responsabilidade sancionatória por força do n.º 3 do art.º 67.º) que *“a responsabilidade recai sobre o agente ou agentes da ação”* e acrescentam os números 3 e 4 do mesmo preceito que *“a responsabilidade financeira reintegratória recai também nos gerentes, dirigentes ou membros dos órgãos de gestão administrativa e financeira ou equiparados e exatores dos serviços, organismos e outras entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas”* e *“pode recair ainda nos funcionários ou agentes que, nas suas informações para os membros do Governo ou para os gerentes, dirigentes ou outros administradores, não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei”*.

Assim, nos termos conjugados dos artigos 61.º e 62.º da LOPTC (aplicáveis por força do n.º 3, do artigo 67.º da LOPTC) importa analisar se a eventual responsabilidade financeira deverá exclusivamente recair sobre o mencionado dirigente, Eduardo Luís Varela Rodrigues, ou se, nos termos do artigo 63.º da LOPTC existirá uma responsabilidade de outros agentes: dos titulares do órgão executivo do MVR (Presidente e respetivos vereadores) que autorizaram o lançamento do procedimento e autorizaram a realização da despesa.

---

<sup>32</sup> Conforme consta do art.º 19.º do Programa de Concurso, no Anúncio Publicado no DR e na Ficha do Contrato publicado do BaseGov.

<sup>33</sup> A cada situação de infração evidenciada corresponde uma multa.

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

<sup>35</sup> Volume II – Fls. 178 a 208. A deliberação foi aprovada com os votos de Rui Jorge Cordeiro Gonçalves dos Santos, Adriano António Pinto de Sousa, Eugénia Margarida Coutinho da Silva Almeida, José Maria Guedes Coreia de Magalhães, Carlos Manuel Gomes Matos da Silva, António Batista de Carvalho; Miguel de Matos Esteves e Nataniel Mário Alves Araújo.

No que tange à responsabilidade do Diretor do Departamento Administrativo e Financeiro (Eduardo Luís Varela Rodrigues), enquanto subscritor da proposta submetida ao executivo, o mesmo é passível de ser considerado sujeito 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<sup>36</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 65.º da LOPTC.

Relativamente à responsabilidade dos titulares do órgão executivo do MVR (Presidente e respetivos vereadores) que votaram a deliberação da CM de 19/09/2016, à data dos factos, aqueles vieram alegar em sede de contraditório que desde 1 de janeiro de 2017, deixaram de ser imputáveis em sede de infrações financeiras sancionatórias. Ademais também referiram que, devido ao tratamento da lei mais favorável, quaisquer eventuais infrações financeiras sancionatórias, cometidas anteriormente a 1 de janeiro de 2017, deixaram de lhes ser imputáveis.

Vejamos então o enquadramento legal no que tange à responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória. Como primeiro apontamento, saliente-se que, antes de 1 de janeiro de 2017, os membros do órgão executivo das autarquias locais, eram imputáveis em termos de responsabilidade financeira atento o n.º 1 do artigo 61.º da LOPTC.

Aliás, era abundante a jurisprudência do Tribunal de Contas sobre essa matéria, inclusive alertando que a impreparação dos responsáveis pela gestão e administração pública não devia ser esgrimida como argumento excludente da responsabilidade das suas decisões. Conforme sublinhado na Sentença n.º 5/2010 (Processo n.º 8-JRF/2009,) de 30 de abril de 2010: *“(...) 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. (...) os Demandados só se confrontaram com questões como a dos autos por que livremente se decidiram a concorrer, em eleições, a cargos autárquicos.”*

De resto, o próprio Tribunal de Contas (*vide* Sentença n.º 9 /2012 - 3.ª Secção, Proc. N.º 6JRF/2011) chegou a pronunciar-se acerca da inexistência de inconstitucionalidade pelo facto de os membros do órgão executivo das autarquias locais, ao contrário dos membros do governo, poderem vir a ser sancionados quando praticam atos ilegais a coberto de pareceres e informações técnicas, não existindo a violação do disposto nos artigos 13.º e 50.º da CRP.

Todavia, posteriormente, por intermédio do artigo 248.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro (Lei de Orçamento do Estado para 2017), foi efetuada uma alteração ao artigo 61.º, n.º 2 da LOPTC, ao introduzir a seguinte redação: *“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 números 1 e 3 do artigo 36.º do Decreto n.º 22 257, de 25 de fevereiro de 1933.”* (Sublinhado nosso).

---

<sup>36</sup> De acordo com o Regulamento de Custas Processuais aprovado pelo Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26 de fevereiro.

Consequentemente, a partir de 1 de janeiro de 2017<sup>37</sup>, passaram a ser exigidos como elementos tipificadores, quer da responsabilidade financeira reintegratória, quer da responsabilidade financeira sancionatória, os mesmos requisitos até agora exigidos no que tange à responsabilização financeira dos membros do governo.

Contudo, existe uma distinção a ser efetuada em termos de aplicação das leis no tempo, existindo uma dicotomia entre a aplicação do regime das infrações financeiras sancionatórias e das infrações financeiras reintegratórias. Ora, atenta a natureza da infração sancionatória, a despenalização da conduta dos agentes infratores, tem aplicação retroativa assente no princípio do tratamento mais favorável. Consequentemente, esta opção legislativa, não deixou de ser levada em linha de conta, pelo Tribunal de Contas, porquanto tendo em conta as disposições legais quer do artigo 29.º, n.º 4 da CRP, quer do artigo 2.º, n.º 2 do Código Penal, não poderá existir sancionamento retroativo das condutas praticadas pelos titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, antes da entrada em vigor da nova redação do artigo 61.º n.º 2 da LOPTC, introduzida pelo artigo 246.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro (Lei de orçamento do Estado para 2017). A título meramente exemplificativo, trazem-se à colação os acórdãos: n.º 7/2017; n.º 8/2017 e n.º 9/2017 (todos da 3.ª secção).

Em sentido oposto, relativamente às infrações financeiras reintegratórias<sup>38</sup>, atendendo à sua natureza civilista, embora com especificidades<sup>39</sup>, em termos de aplicação das leis no tempo, aplica-se o disposto no artigo 12.º<sup>40</sup> do Código Civil. A título de exemplo, cite-se os acórdãos n.º 9/2017 e n.º 13/2018, ambos da 3.ª Secção. Consequentemente, continuam a ser punidas as infrações financeiras reintegratórias praticadas pelos titulares de órgãos executivos das autarquias locais, com data anterior a 1 de janeiro de 2017<sup>41</sup>.

Posteriormente, o legislador veio consagrar o regime da responsabilidade dos membros do órgão executivo no Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro), por intermédio da Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto, através da introdução do artigo 80.º-A (com a epígrafe, Responsabilidade Financeira). Nos termos do n.º 1 do artigo 80.º-A “*Nas autarquias locais, a responsabilidade financeira prevista no n.º 2 do artigo 61.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual, recai sobre os membros do órgão executivo quando estes não tenham ouvido os serviços competentes para informar ou, quando esclarecido*

---

<sup>37</sup> Data de entrada em vigor da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, atento o respetivo artigo 276.º.

<sup>38</sup> Assinale-se que, a responsabilidade reintegratória, é uma categoria autónoma e específica em relação às demais e apenas pode ser efetivada pelo Tribunal de Contas, atento o artigo 214 n.º 1 alínea c) da CRP.

<sup>39</sup> Vide Helena Ferreira Lopes, Natureza, pressupostos e regime jurídico substantivo da responsabilidade financeira reintegratória em Portugal, Espanha e Itália, pp. 216 a 219, in Relevância e efetividade da jurisdição financeira no século XXI, ciclo de seminários, Lisboa, Tribunal de Contas, 2019.

<sup>40</sup> Nos termos do n.º 1: «A lei só dispõe para o futuro; ainda que lhe seja atribuída eficácia retroactiva, presume-se que ficam ressaltados os efeitos já produzidos pelos factos que a lei se destina a regular.»

<sup>41</sup> Inclusivamente, a questão da não aplicação da lei retroativa mais favorável em termos de Direito Penal, no que tange às infrações financeiras reintegratórias, já foram suscitadas em sede de recurso perante o Tribunal Constitucional (Acórdão n.º 546/2019), o qual decidiu o seguinte: «não julgar inconstitucional a norma contida no artigo 248.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, interpretada no sentido em que as alterações ao regime da responsabilidade financeira reintegratória introduzidas no artigo 61.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas), não são aplicáveis aos demandados que, antes da respetiva entrada em vigor, foram condenados pela prática de infração financeira reintegratória por decisão transitada em julgado, ainda que dessas alterações decorra um regime de responsabilidade mais favorável aos demandados;».

*por estes em conformidade com as leis, hajam tomado decisão diferente.*”. E, nos termos do n.º 2 do artigo 80.º-A da Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto – veio referir expressamente que, no caso das autarquias locais, a responsabilidade financeira recai sobre os trabalhadores ou agentes que tenham fornecido informações aos titulares dos órgãos executivos das autarquias locais que não estejam em conformidade com a legislação aplicável<sup>42</sup>.

Todavia, no caso vertente, apesar de todo este enquadramento, sustentamos que as eventuais infrações financeiras sancionatórias imputáveis aos titulares do órgão executivo do MVR (Presidente e respetivos vereadores) que votaram a deliberação da CM de 19/09/2016, continuam a ser sancionáveis em termos de responsabilidade financeira sancionatória.

Com efeito, entende-se que a *ratio legis* da norma, não comporta qualquer tipo de interpretação no sentido de dispensar o conceito de diligência exigível<sup>43</sup> a qualquer titular de um órgão executivo das autarquias locais, mesmo quando ouvindo o “serviço competente”, pelo que, detetando determinada desconformidade, deve corrigi-la. É o que resulta da sujeição dos eleitos locais ao princípio da legalidade, prevista no artigo 4.º alínea a) da lei 29/87, de 30 de junho (Estatuto dos eleitos locais), cuja última alteração foi operada pela lei 2/2020, de 31 de março.

Realmente, o ponto 3 da informação que foi submetida à reunião camarária, no qual foi fixado o preço base de €118.100,00, contemplava a sua prorrogação por mais dois anos, logo os titulares do órgão executivo do MVR deviam ter aprovado a despesa final de € 354.300,00.

Inclusivamente, poderia ser equacionado tratar-se de um erro sobre a ilicitude caso estivessemos perante uma tessitura normativa de difícil interpretação, pois na senda do Acórdão n.º 002/2007, do Plenário da 3ª Secção, de 16.05.2007 ( in Revista do Tribunal de Contas, nº 48, p. 214) foi referido que: «merece censura o erro quando não estão em causa normas erráticas, de difícil indagação ou suscetíveis de suscitarem especiais aporias hermenêuticas, mas normas que era suposto deverem ser conhecidas e cabalmente executadas por pessoas colocadas nas posições funcionais dos agentes e com a experiência que detinham». (Sublinhado nosso).

Realmente, a redação do n.º 1 do artigo 47.º no que tange à fixação do preço base, que corresponde ao preço máximo, que a entidade adjudicante se dispõe a pagar pela execução de todas as prestações é uma norma clara e que não suscita quaisquer dúvidas (no caso vertente, foi fixado o preço base em €118.100,00). Além disso, a redação do n.º 2 do artigo 97.º do CCP, no sentido de que estão incluídas no preço contratual as eventuais renovações (expressas ou tácitas), é uma disposição clara, congruente e suficiente, pelo que, não se presta a interpretação diversa no sentido de que, não estão incluídas na definição do preço contratual eventuais renovações. Consequentemente, a despesa

---

<sup>42</sup> No fundo, a *ratio legis* do n.º 2 do artigo 80.ºA da Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto, é idêntica à plasmada no n.º 4 do artigo 61.º da LOPTC, na sua atual redação. Em ambas as situações, é colocado o devido acento tónico e uma acrescida responsabilidade aos funcionários que devem prestar informações aos membros do Governo e aos titulares dos órgãos executivos das autarquias locais. Sobre esses deveres que incumbem aos funcionários que prestam informações a membros do governo, mormente o «devido cuidado» consultar António Cluny, Responsabilidade financeira e Tribunal de Contas. Contributos para uma reflexão necessária, Coimbra, Coimbra Editora, 2011, p.163.

<sup>43</sup> Realmente, o conceito de diligência exigível é mais exigente do que o conceito de «bom pai de família», porquanto «(...) trata-se de um conjunto de sujeitos que devem revelar alguma aptidão e especialidade que resultam, necessariamente, da voluntária assunção dos cargos ou tarefas que podem justificar o uso desses bens públicos. António Cluny, *op. cit.* p.135.

autorizada é sempre referente ao valor total do contrato a celebrar, nos termos do artigo 17.º do CCP, incluindo as respetivas renovações.

Em suma, quer o Diretor Financeiro, quer os titulares do órgão executivo do MVR (Presidente e Vereadores que votaram favoravelmente a abertura do procedimento e a consequente autorização de despesa plasmada na deliberação da CM de 19/09/2016<sup>44</sup>), tinham de saber que, apesar do preço base ter sido fixado em €118.100,00, como tinha sido contemplado a sua renovação por mais dois anos, logo automaticamente o preço base corresponderia a €354.300,00 e a despesa (plurianual) devia ter sido aprovada em conformidade.

Quanto à fiscalização prévia do contrato, resulta do valor constante do Mapa de Contratação Administrativa que o contrato celebrado com a empresa “A”, em 2016, com duração até 3 anos, teria um valor contratual de € 350.007,00, superior ao limite de €350.000,00 previsto no art.º 103.º da Lei do Orçamento de Estado para 2016<sup>45</sup> para efeitos de isenção de fiscalização prévia<sup>46</sup> conjugado com as alíneas b) e c) do n.º 1, n.º2 do artigo 46.º e artigo 48.º da LOPTC), pelo que deveria ter sido submetido a visto do Tribunal de Contas, o que não se verificou.

Questionado o Município sobre a não submissão do contrato a visto do Tribunal de Contas, este informa que:

*“Quanto ao Contrato de prestação de serviços de “Seguros”, com a “A”, datado de 22/12/2016, o seu valor é de 116 669/ano, prorrogável até ao limite de 3 anos, sendo o valor global de € 350 007. Este valor anual inclui o agregado do Ramo de Acidentes Pessoais, com o valor de 8 750€/ano, o qual está calculado com pressupostos de n.º de pessoas, que podem não se concretizar e pagar, tendo em consideração o n.º: de Contratos de Emprego e Inserção do IEFP (90); de Jovens participantes em Campos de Férias (450); de participantes nos Torneios de Futsal Interfreguesias e Inter-Instituições (280); de Estagiários Profissionais do Programa PEPAL (8).*

*No entanto esclarece-se que a desconformidade de não submissão a Visto do Tribunal de Contas, em função do valor global do contrato, não foi considerada anormal pelos serviços municipais, face ao valor do contrato de 116 669 € por 1 ano, quer pela questão previsional acima referida como pela possibilidade de não renovação do mesmo por incumprimento das obrigações da Seguradora.*

*Informa-se que nos três anos a despesa efetiva com este contrato foi de 323 784,92€, conforme Mapa de Contratação Administrativa que faz parte dos documentos da Prestação de Contas anos de 2017; 2018 e 2019.”*

---

<sup>44</sup> Volume II. A deliberação foi aprovada com os votos de Rui Jorge Cordeiro Gonçalves dos Santos, Adriano António Pinto de Sousa, Eugénia Margarida Coutinho da Silva Almeida, José Maria Guedes Coreia de Magalhães, Carlos Manuel Gomes Matos da Silva, António Batista de Carvalho; Miguel de Matos Esteves e Nataniel Mário Alves Araújo.

<sup>45</sup> Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março.

<sup>46</sup> Art. 48.º da LOPTC, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, objeto de sucessivas alterações e republicada pela Lei n.º 20/2015, de 09 de março, posteriormente alterada pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março (LOE 2020) e pela Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho.

Sem prejuízo de tais esclarecimentos adicionais, não são atendíveis os argumentos apresentados pois, conforme já se explicou anteriormente, também o valor de referência para aferir da obrigatoriedade de submissão do contrato a fiscalização prévia é o valor máximo que pode ser obtido pelo adjudicatário com a execução de todas as prestações que constituem o seu objeto.

Em sede de contraditório, não foi acrescentado diferente argumento ao utilizado na fase instrutória, pelo que será de manter a posição constante no Relato.

Assim, a execução de atos ou contratos que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos, consubstancia uma eventual infração financeira sancionatória prevista na alínea h), do n.º 1, do artigo 65.º da LOPTC, que é passível de multa, e que tem como limite mínimo o montante correspondente a 25 UC<sup>47</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 Diretor do Departamento Administrativo e Financeiro em funções à data, Dr. Eduardo Luís Varela Rodrigues, pois era sobre ele que recaia a competência de submissão de contratos a fiscalização prévia do TC, de acordo com o Despacho de subdelegação de competências do Presidente da Câmara Municipal naquele dirigente no mandato 2013-2017, datado de 13/11/2013<sup>48</sup>.

No entanto, face à atual redação<sup>49</sup> do n.º 1 do art.º 48.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, que dispõe que “*ficam dispensados de fiscalização prévia os contratos referidos nas alíneas b) e c) do n.º 1 do art.º 46.º de valor inferior a 750 000 (euro), com exclusão do montante do imposto sobre o valor acrescentado que for devido*”, o contrato de prestação de serviços em apreço estaria atualmente dispensado de fiscalização prévia.

Assim, atenta a natureza de infração sancionatória, por força do princípio do tratamento mais favorável previsto nos n.ºs 2 e 4 do artigo 2.º do Código Penal, aplicável ao regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória (cfr. n.º 4 do artigo 67.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto) é de concluir que, em face das alterações legislativas ocorridas, e, apesar de os pagamentos realizados violarem a lei vigente à data da sua prática, não constituem agora qualquer infração nem podem acarretar responsabilidade financeira sancionatória<sup>50</sup>.

---

<sup>47</sup> De acordo com o Regulamento de Custas Processuais aprovado pelo Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26/02.

<sup>48</sup> Anexo M do Relato – Fls. 678 e 679. De acordo com a competência prevista na al. k) do n.º 1 do artigo 35.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL) aprovado em anexo à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, objeto de sucessivas alterações, na redação mais recente dada pela Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, a competência originária era do Presidente da Câmara.

<sup>49</sup> Introduzida pela Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho.

<sup>50</sup> cf. Relatório VIC n.º 2/2021 (IHRU) e jurisprudência constante dos Acórdão n.º 7/2017-3.ª Secção-PL e do Acórdão n.º 13/2018 – 3.ª Secção-PL.

## 9.2 - PEQD 110/2016 E 191-192/2016<sup>51</sup>

Os PEQD's têm origem em denúncias relacionadas com os seguintes factos:

- 1) Cedência da posição contratual num contrato de avença celebrado entre a Câmara Municipal de Vila Real (CMVR) e o Advogado "C" (avença primitivamente acordada em 24/09/1982, sucessivamente renovada até 06/04/1995, data em que foi acordado novo contrato de avença com o mesmo Advogado, também sucessivamente renovado até à cessão da posição contratual autorizada em 2003) a favor da sociedade de Advogados "B.". Em 2011 e 2014 foi novamente deliberada a renovação do contrato de avença (deliberações de CM de 02/02/2011 e 27/01/2014, respetivamente) tendo sido aplicadas as reduções remuneratórias exigidas pelas sucessivas Leis do Orçamento de Estado.
- 2) Deliberação da CMVR que autorizou o pagamento das quotas da Ordem dos Advogados (OA) e contribuições para a Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores (CPAS), de uma jurista do quadro do Município, cujas funções não incluem o exercício da advocacia, e cujo domicílio profissional é no escritório da sociedade avençada "B".

### 9.2.1 – AVENÇA DE CONSULTORIA JURÍDICA E CONTENCIOSO MUNICIPAL

Quanto à situação descrita em 1), quer a cedência da posição contratual quer as renovações do contrato de avença inicial se afiguram suscetíveis de ser consideradas ilegais, por titularem uma prestação de serviços sem procedimento pré-contratual, desrespeitando os princípios e as regras de contratação pública em vigor em cada momento.

Significa isto que, considerando o incumprimento de normas legais relativas à contratação pública e a consequente violação das normas sobre a assunção, autorização e pagamento de despesas públicas, se encontram evidenciadas eventuais infrações suscetíveis de imputação de responsabilidade financeira de natureza sancionatória, nos termos das alíneas b) e l) do n.º 1 do art. 65.º da LOPTC<sup>52</sup>, aplicável aos membros do órgão executivo do Município de Vila Real em funções nos anos de 1982, 1995, 2011 e 2014<sup>53</sup>.

Atendendo, contudo, ao momento da realização dos atos infratores e ao período de tempo entretanto decorrido, todos os procedimentos de responsabilidade sancionatória se encontram, à presente data, prescritos, de acordo com o art.º 70.º da LOPTC.

Foram, no entanto, solicitados esclarecimentos adicionais no sentido de saber se, relativamente à sociedade de advogados "B" o Município de Vila Real renovou o contrato de serviços de consultoria jurídica nos anos de 2015 a 2017, tendo sido solicitado o envio das respetivas deliberações do órgão executivo e as autorizações de pagamentos.

---

<sup>51</sup> Volumes IV, V e VI.

<sup>52</sup> Posição transmitida pela IGF na Informação n.º 2016/758 (Proc. n.º 2015/179/M6/638), contante do PEQD n.º 110/2016. Volume IV.

<sup>53</sup> Reunião de CM de 27/01/2014.

Em resposta, foi esclarecido que: “a CM na reunião de 27/10/2014 (leia-se 27/01/2014<sup>54</sup>) deliberou renovar o Contrato de Prestação de Serviços com a empresa “B” e aplicar-lhe a redução remuneratória por força da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro (LOE 2014). Esta avença originariamente (desde 24-09-1982) em nome do advogado “C”, tinha passado, por deliberação da CM de 02/04/2003, para a empresa “B”. Por sua vez, na reunião da CM de 04/04/2016 foi revertida esta situação, passando a avença para o “C”. Foram, ainda, remetidos os documentos de despesa com os valores pagos ao abrigo do contrato de avença à empresa “B” (de 2015 a março de 2016) e ao “C” (de abril de 2016 a dezembro de 2017), que se apresentam no quadro seguinte, bem como o Contrato n.º 11/2016, de 14/04/2016, celebrado com o “C”, pelo prazo de 1 ano renovável, com o valor mensal de €1.923,35 (acrescido de IVA)<sup>55</sup>.

Pagamentos Empresa "B"				Pagamentos Advogado "C"			
2015		2016		2016		2017	
N.º OP	Valor (€)	N.º OP	Valor (€)	N.º OP	Valor (€)	N.º OP	Valor (€)
91/2015	2 365,72	329/2016	2 365,72	1804/2016	2 365,72	121/2017	2 365,72
436/2015	2 365,72	601/2016	2 365,72	2067/2016	2 365,72	701/2017	2 365,72
836/2015	2 365,72	935/2016	2 365,72	2347/2016	2 365,72	1064/2017	3 000,99
1278/2015	2 365,72			2853/2016	2 365,72	1594/2017	3 000,99
1788/2015	2 365,72			3225/2016	2 365,72	2222/2017	3 000,99
2255/2015	2 365,72			3618/2016	2 365,72	2508/2017	3 000,99
2937/2015	2 365,72			4072/2016	2 365,72	3180/2017	3 000,99
3164/2015	2 365,72			4892/2016	2 365,72	3525/2017	3 000,99
3607/2015	2 365,72			5719/2016	2 365,72	4267/2017	3 000,99
4231/2015	2 365,72					4857/2017	3 000,99
4599/2015	2 365,72					5356/2017	3 000,99
5413/2015	2 365,72						
Subtotal	28 388,64	Subtotal	7 097,16	Subtotal	21 291,48	Subtotal	31 740,35
<b>TOTAL DE PAGAMENTOS 2015-2017</b>							
<b>88 517,63 €</b>							

Quanto a este último contrato, celebrado em 14/04/2016, e considerando o seu valor de € 69 240,60 acrescido de IVA, relativo aos 36 meses (a duração máxima prevista), estava sujeito ao procedimento pré contratual de ajuste direto, de acordo com o previsto na alínea a) do n.º 1 do art.º 20.º do CCP, na redação vigente à data<sup>56</sup>.

Da análise dos Mapas de Contratação Administrativa e da consulta do Portal BASE<sup>57</sup>, foi possível apurar que os atos que originaram os pagamentos entre 2015 e 2017 (a sucessiva renovação do

<sup>54</sup> Foi corrigida a data a que se refere o esclarecimento apresentado, pois a correta é 27/01/2014, tendo certamente por lapso sido indicada a data de 27/10/2014 (Cf. ata n.º 2/2014).

<sup>55</sup> Volume II – Fls. 291.

<sup>56</sup> Por lapso de escrita foi mencionado no relato o valor de 5.770,05 €, e feita referência à alínea a) do n.º 1 do art. 19.º do CCP.

<sup>57</sup> Portal dos contratos públicos, denominado Portal BASE, que se destina a divulgar informação pública sobre os contratos públicos sujeitos ao regime do Código dos Contratos Públicos.

contrato com a empresa “B” e a celebração em 2016 do novo contrato com o “C”) não foram precedidos de qualquer procedimento de contratação pública, encontrando-se, uma vez mais, em incumprimento de normas legais relativas à contratação pública e em consequente violação das normas sobre a assunção, autorização e pagamento de despesas públicas.

Em contraditório, foi alegado que *“(…) por se manterem inalteradas as circunstâncias verificadas ao tempo do visto sobre o contrato de avença vigente desde 1995, o contrato de avença celebrado (…), sempre foi considerado válido e não abrangido pelas limitações atualmente aplicáveis por força da vigência deste diploma (…).”*

Os alegantes, acrescentam ainda que, *“(…) a relação contratual foi escrutinada pelo Ministério Público no âmbito do processo de inquérito 1484/16.OT9VRL, tendo o mesmo processo sido alvo de despacho de arquivamento nos termos do qual ressalta que:*

*De facto, ficou patente, na prova coligida nos autos, a relação de confiança existente entre o Município e o referido Advogado, facto que justifica a renovação da avença, inexistindo quaisquer indícios da ocorrência de qualquer ilícito criminal.”*

Quanto ao primeiro argumento aduzido em sede de contraditório, mormente de que o novo contrato de avença<sup>58</sup> reportado a 1995, foi objeto de visto por parte do Tribunal de Contas, ao abrigo da anterior Lei Orgânica do Tribunal de Contas<sup>59</sup>, tal não é razão para a ausência de submissão aos diplomas legais vigentes à data da prática dos factos. Regista-se que, face ao objeto do contrato (aquisição de serviços), o mesmo devia ter sido precedido de um procedimento de contratação pública quer ao abrigo das normas vigentes do Decreto-Lei n.º 55/95, de 29 de março, quer do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, quer do CCP.

Por outro lado, sobre a questão da renovação sucessiva de contratos (quase *ad aeternum*), é certo que os sobreditos diplomas legais não continham uma norma expressa conforme plasmada no artigo 440.º do CCP, que estipula, como regra geral, a duração máxima de 3 anos dos prazos dos contratos. Porém, os princípios da contratação pública, eram aplicáveis quer no âmbito do Decreto-Lei n.º 55/95, de 29 de março<sup>60</sup>, quer no âmbito do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho<sup>61</sup>, pelo que, a “lógica de renovação sucessiva” seria contrária a esses princípios, especialmente face ao princípio da concorrência<sup>62</sup>.

---

Nos termos do art. 127.º do CCP é obrigatória a publicitação da celebração de quaisquer contratos na sequência de consulta prévia ou ajuste direto e é condição de eficácia do respetivo contrato, independentemente da sua redução ou não a escrito, nomeadamente para efeitos de quaisquer pagamentos.

<sup>58</sup> Os serviços jurídicos englobados na avença são bastante amplos e consistem no seguinte: «Emissão de pareceres verbais ou escritos, e trata de todos os assuntos judiciais e extrajudiciais que se relacionem com o contencioso municipal».

<sup>59</sup> Lei 86/89, de 8 de setembro.

<sup>60</sup> Sobre os princípios da contratação pública que regiam o Decreto-Lei n.º 55/99, de 29 de março *vide*: Margarida Olazabal Cabral, O concurso público nos contratos administrativos, Coimbra, Almedina, 1999 (*passim*); Mário Esteves de Oliveira, Rodrigo Esteves de Oliveira, Concursos e outros procedimentos de adjudicação administrativa: das fontes às garantias, Coimbra, Almedina, 1998 (*passim*).

<sup>61</sup> A consagração expressa de princípios reguladores de todos os procedimentos (artigos 7.º a 15.º), foi uma das principais inovações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, face ao diploma antecessor: o Decreto-Lei n.º 55/95, de 29 de março. Aliás, aqueles princípios também se aplicavam ao regime jurídico das empreitadas de obras públicas (regulado pelo Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março), atenta a alínea a) do n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho.

<sup>62</sup> Decorrente do princípio da concorrência, estatuído no artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, existiam várias normas do sobredito diploma legal para que fosse alargado o maior número possível de leque de escolhas da

Relativamente ao alegado em sede de contraditório sobre a pronúncia do MP em sede de Processo de Inquérito<sup>63</sup>, importa salientar que os responsáveis não transcrevem integralmente a respetiva pronúncia na qual pode ler-se ainda que:

*“(...) a renovação sucessiva do contrato de avença, à revelia, uma vez mais, das normas de contratação pública situação que, como se disse e repete, é apenas suscetível de responsabilidade financeira e não passível de integrar a prática de qualquer ilícito criminal.”.*

Nestes termos, em sede daquele Processo de Inquérito não foi, efetivamente, provada a existência de ilícito criminal, mas foi assinalado o incumprimento das normas de contratação pública, suscetível de constituir infração financeira a apurar por este Tribunal.

Face ao exposto, entendeu-se que a cedência de posição contratual e renovações do contrato afiguram-se suscetíveis de serem consideradas ilegais, por titularem uma prestação de serviços sem prévio procedimento contratual, desrespeitando os princípios e regras constantes do CCP e dos restantes diplomas já anteriormente assinalados<sup>64</sup>.

Por outro lado, subjacente à questão da confiança (entre advogado e CM de Vila Real) postergar a aplicação do princípio da concorrência, urge trazer à liça que certa doutrina<sup>65</sup> sustenta a prestação de serviços jurídicos como subsumida no procedimento por ajuste direto por aplicação de critérios materiais, previsto na alínea b) do n.º 1 do artigo 27.º do CCP. Na verdade, tal argumentação assenta na dificuldade de avaliação de “serviços de natureza intelectual”, e respetiva elaboração de especificações contratuais precisas quando se pretenda adotar o critério de adjudicação nos termos da alínea a) do artigo 74.º do CCP<sup>66</sup>.

Contudo, a própria jurisprudência do Tribunal de Contas tem analisado questões como o princípio da confiança, assim como a dificuldade de definição de parâmetros objetivos no que respeita à avaliação de diferentes propostas (para os serviços jurídicos), mas sempre sob o prisma do seu confronto com os princípios da contratação pública, mormente o princípio da concorrência. Como tal, um eventual recurso ao ajuste direto por aplicação de critérios materiais ao abrigo da alínea b) do n.º 2 do artigo 27.º do CCP (para além de ter de se justificar os requisitos cumulativos exigidos pela disposição legal), num curto prazo poderá ser justificado no que tange a processos pendentes com prazos perentórios a correr, ou no que diz respeito à *“(...)instauração de processos judiciais*

---

entidade adjudicante. Aliás, decorrente do princípio da concorrência o legislador até sugeria que fosse potenciada a concorrência mesmo quando legalmente não era obrigatório face ao montante da despesa a ser realizado.

<sup>63</sup> Volume VIII – Fls. 772 a 787.

<sup>64</sup> Sobre esta matéria veja-se o Acórdão do Tribunal de Contas n.º 20/2010, de 01/06/2010, de acordo com o qual a duração dos contratos de prestação de serviços não deve ultrapassar os três anos, em cumprimento do interesse público e do princípio da concorrência. Em termos doutrinários é também referido que: «E quanto mais pessoas se apresentarem perante a entidade adjudicante, como eventuais futuros contratantes, quanto mais pessoas quiserem negociar com ela, no mercado administrativo melhor: maior será o leque de ofertas contratuais – e o leque de escolha das entidades adjudicantes – e mais procurarão os concorrentes otimizar as suas propostas. Cfr. Rodrigo Esteves de Oliveira, «Os Princípios Gerais da Contratação Pública», p. 67, *In Estudos de Contratação Pública*, (Org. Pedro Costa Gonçalves), Volume I, Centro de Estudos de Direito Público e Regulação, Coimbra, Coimbra Editora, 2008.

<sup>65</sup> Cfr. João Amaral e Almeida e Pedro Fernández Sánchez, «*A Contratação Pública de Serviços de Assessoria Jurídica*», pp. 373 a 413, *in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia*, Vol. II, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra Editora, 2010.

<sup>66</sup> Sobre os requisitos cumulativos plasmados na alínea b) do n.º 1 do artigo 27.º do CCP, consultar Mário Esteves de Oliveira, Rodrigo Esteves de Oliveira, Concursos e Outros Procedimentos de Contratação Pública, Coimbra, Almedina, 2011, pp. 768 e 769.

*em que esteja em causa a tutela urgente do interesse público e não seja possível, em prazo útil, proceder à avaliação técnica do seu prestador através de parâmetros objetivos<sup>67</sup>”. Porém, tal premissa já não se poderá extrapolar, tocantemente à escolha de um único prestador, “(...) para prestação de serviços de consultadoria, patrocínio judiciário, emissão de pareceres e estudos em atos, procedimentos ou processos jurisdicionais a ocorrer, no futuro”<sup>68</sup>. (Sublinhado nosso).*

Ora, de acordo com o texto contratual, a avença tem por objeto “Emissão de pareceres verbais ou escritos, e trata de todos os assuntos judiciais e extrajudiciais que se relacionem com o contencioso municipal”, o que consubstancia um conjunto de prestações muito amplo. Este conjunto extravasa manifestamente as questões de confiança que poderiam estar inerentes a um patrocínio judiciário.

Dão-se aqui por reproduzidas as considerações constantes no ponto 9.1<sup>69</sup> sobre a responsabilização dos membros do executivo que votaram favoravelmente a celebração da avença e das suas renovações, assim como do novo contrato.

A atuação dos membros do executivo que votaram favoravelmente a celebração do contrato com o advogado “C” através da deliberação da CM de 04/04/2016 constitui infração suscetível de imputação de responsabilidade financeira de natureza sancionatória, nos termos das alíneas b) e l) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC. Constitui ainda infração financeira sancionatória a emissão das autorizações de pagamento ocorrida entre 2015 a 2017<sup>70</sup>, e imputável ao Presidente da CM em funções em 2015 a 2017, bem como ao Diretor do Departamento Administrativo e Financeiro em funções à data, Dr. Eduardo Luís Varela Rodrigues, subscritores das respetivas autorizações de pagamento.

Não será de imputar aqui responsabilidade reintegratória por ter existido contraprestação efetiva e, por isso, não se considerarem os pagamentos efetuados como indevidos.

### 9.2.2 –PAGAMENTO DAS QUOTAS DA OA E CONTRIBUIÇÕES PARA A CPAS

No que concerne à ocorrência 2), a CMVR deliberou, em 20/10/2014<sup>71</sup>, mediante proposta do Diretor Administrativo e Financeiro, autorizar o pagamento das quotas da Ordem dos Advogados e contribuições para a Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores (CPAS), de uma jurista do quadro do Município.

<sup>67</sup> Vide Sentença n.º 1/2015 -3.ª Secção-PL (Proc. 03JFR/2014, de 19 de janeiro de 2015, p.23.

<sup>68</sup> *Ibidem*, p.24.

<sup>69</sup> No sentido de não dispensar o conceito de diligência exigível a qualquer titular de um órgão executivo das autarquias locais, mesmo quando ouvindo o “serviço competente”.

<sup>70</sup> A última renovação do contrato de avença com a pessoa coletiva, “B” ocorreu através da deliberação de CM de 27/01/2014, sendo certo que, à presente data, a autorização da despesa já não é passível de eventual infração financeira sancionatória, atento o prazo de prescrição estipulado no artigo 70.º da LOPTC, ao contrário das autorizações de pagamento.

<sup>71</sup> Participaram na deliberação, votando favoravelmente, o Presidente da Câmara, Rui Jorge Cordeiro Gonçalves dos Santos, e os vereadores Adriano António Pinto de Sousa, Eugénia Margarida Coutinho da Silva Almeida, José Maria Guedes Correia de Magalhães, Carlos Manuel Gomes Matos da Silva, António Batista de Carvalho, Manuel Carlos Trindade Moreira, Miguel de Matos Esteves e Nataniel Mário Alves Araújo (cf. Ata n.º 20/2014).

As justificações apresentadas pelo Município para tais pagamentos foram:

- A legalidade do exercício de advocacia ao serviço de uma entidade pública desde que exerça de modo subordinado e em exclusividade para essa entidade (Estatuto da Ordem dos Advogados);
- A obrigatoriedade de inscrição de todos os advogados na Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores;
- A legalidade do suporte de tais despesas em conformidade com o parecer da CCDRN datado de 25/05/2011;
- A jurista em causa se encontrar inscrita na Ordem dos Advogados;
- A jurista no âmbito das suas funções ter exercido o mandato forense em nome do Município de Vila Real, em substituição do Mandatário da Autarquia.

Esta matéria já havia sido anteriormente analisada por este Tribunal<sup>72</sup>, tendo-se concluído no sentido de que o pagamento pelo Município de Vila Real das quotas da Ordem dos Advogados e contribuições para a Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores (CPAS), de uma jurista do quadro do Município, constituía um encargo sem suporte legal. As conclusões decorrentes de tal análise foram comunicadas ao Município de Vila Real através do Ofício n.º 33006/2016, de 25/11.<sup>73</sup>

No âmbito daquela análise, verificou-se que o conteúdo funcional exigido no concurso para ingresso na carreira de jurista não previa o exercício de advocacia ou desempenho de mandato forense. Como tal, nos termos do Estatuto da OA, a atividade deveria ter sido suspensa quando iniciou funções na autarquia. O que não só não aconteceu, como manteve a morada profissional no escritório da Sociedade de Advogados “B onde tinha estagiado e que coincidia com a empresa que prestava serviços para a autarquia.

A manutenção da relação da jurista com o referido escritório de advogados comprometia a isenção e imparcialidade exigida no desempenho de funções públicas, deixando a perceção que continuou a exercer advocacia para terceiros nesse escritório, colocando em causa a subordinação e exclusividade a que estaria obrigada. De tal forma que não suspendeu a sua atividade na OA, e, até 2014, a questão dos pagamentos das quotas e contribuições não havia sido equacionada.

Mais, se a Sociedade de Advogados foi contratada para prestar um serviço, como tal, nos impedimentos do advogado que habitualmente tratava dos processos judiciais da autarquia, teria de ser esse prestador de serviços a escolher um substituto contratado por sua conta e risco.

Em suma, não ficou provado que a funcionária exerceu as funções de advocacia em subordinação e exclusividade ao serviço da CMVR ao ter como domicílio profissional o escritório do advogado contratado pela própria Câmara, indiciando que exercia advocacia nesse escritório. Para além disso, havendo um prestador de serviços de advocacia deveria ser este a garantir a execução dos mesmos, sob pena de existir um duplo encargo, ao ser o município a assegurar a substituição nos seus impedimentos.

---

<sup>72</sup> Volume II – Fls. 357 a 361. Informação n.º 367/16 – DVIC.2 – NA, de 27/10/2016.

<sup>73</sup> Volume IV – Fls. 486.

Quanto ao invocado parecer da CCDRN de 25/05/2011, bastante anterior à data dos factos, não foi solicitado parecer à CCDR para que pudesse ser analisado o caso concreto, mas sim utilizado de forma incorreta o parecer genérico existente aplicando-o por analogia, apesar de não estar em causa uma situação de absoluta exclusividade de funções e por a jurista não ter sido contratada também para funções de advocacia. E, ainda que se pudesse admitir que a jurista exercia as funções de advogada em exclusividade para a autarquia, o pagamento de quotas para a OA e as contribuições para a CPAS são obrigações exclusivas dos advogados<sup>74</sup> pelo que, tratando-se de trabalhador por conta de outrem, a entidade empregadora (leia-se CM de Vila Real) não está obrigada a suportar tais despesas, conforme defende a CCDR Norte em diversos pareceres<sup>75</sup>.

Em sede de contraditório, os alegantes em defesa da exclusividade de funções da jurista do município referem-se ao processo de inquérito n.º 1484/16.0TgVRL sobre a matéria em apreço, em que é afirmado que *“Não existe qualquer registo de intervenção da denunciada como mandatária judicial em qualquer das Comarcas de Vila Real, Porto Este, Viseu, Porto, Aveiro, Braga, Bragança, Viana do Castelo e Coimbra”*.

Ora, se não existe nenhum registo da jurista/advogada como mandatária judicial naquelas comarcas, significa que não efetuou representação forense de qualquer cliente do escritório de advogados do “C”, mas também significa que não representou o município, pelo que não haverá qualquer justificação para o pagamento das referidas despesas de quotas para a OA e as contribuições para a CPAS por parte do município.

Ainda sobre a não exclusividade de funções da jurista, consta do referido processo de inquérito que a funcionária do município acumulava funções de consultoria jurídica (não de advogada) no escritório do “C”, com o conhecimento e concordância dos elementos do Município, tendo auferido em 2016 e 2017, respetivamente, 7.200 euros e 6.600 euros, pelos serviços prestados, o que é suscetível de constituir um eventual conflito de interesses desta trabalhadora em funções públicas.

Por fim, em contraditório, foi referido que *“alertados para a eventual irregularidade dos pagamentos por força do ofício do Tribunal de Contas n.º 33006/2016, de 25/11, os serviços municipais cessaram de imediato os mesmos pagamentos e a técnica requereu o termo da sua inscrição na respetiva ordem profissional.”*

Face ao exposto, entende-se que no âmbito das despesas públicas vigora o princípio da legalidade (princípio constitucional estatuído no n.º 2 do artigo 266.º da CRP), o que significa que a realização de uma despesa carece de lei prévia que a autorize ou permita, a chamada lei de suporte ou permissiva (conforme jurisprudência deste Tribunal de Contas<sup>76</sup>), que não existe neste caso, pelo que é de concluir pela irregularidade dos pagamentos das quotas para a OA e das contribuições para

---

<sup>74</sup> Sobre este aspeto, consultar o Parecer N.º 35/PP/2018-C, de 09 de novembro de 2018, do Conselho Regional de Coimbra da Ordem dos Advogados – Anexo 3 – Fls. 788 a 790.

<sup>75</sup> A título de exemplo, consulte-se a Inf\_DSAJAL\_TR\_9540/2019, de 22 de outubro – Anexo 3 – Fls. 791 a 793.

<sup>76</sup> A título de exemplo, veja-se a Sentença n.º 11/05, de 11 de julho da 3.ª Secção.

a CPAS, que, nos anos de 2015 e 2016<sup>77</sup>, totalizaram o valor de € 5 052,80, conforme quadro seguinte remetido pelo Município:

Ano	Despesa (€)		Ordem de Pagamento		
	Quotas OA	Contribuições para a CPAS	N.º	Data	Identificação nominal e funcional dos responsáveis pela autorização do pagamento
2014	-	-	-	-	
2015	415,00	1 030,20	2709	27/07/2015	- Eugénia Margarida Coutinho da Silva Almeida – Vice-Presidente da Câmara Municipal
		1 030,20	4702	04/12/2015	- Eduardo Luís Varela Rodrigues - Diretor do Departamento Administrativo e Financeiro
2016	415,00	1 081,20	2481	14/07/2016	- Eugénia Margarida Coutinho da Silva Almeida – Vice-Presidente da Câmara Municipal
		1 081,20	4816	28/11/2016	- Eduardo Luís Varela Rodrigues - Diretor do Departamento Administrativo e Financeiro
2017	-	-	-	-	
2018	-	-	-	-	
<b>Total</b>	<b>830,00</b>	<b>4 222,80</b>			

Acresce esclarecer que, nos termos do n.º 4 do art.º 59.º da LOPTC, se consideram *pagamentos indevidos*, para o efeito de reposição, os pagamentos ilegais que causarem dano para o erário público:

- (i) quer porque não haja contraprestação efetiva;
- (ii) quer porque, havendo-a, esta não seja adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada atividade.

Perante o descrito no Despacho de Arquivamento do Processo de Inquérito n.º 1484/16.OTgVRL remetido pela CM de Vila Real, onde consta que não existe qualquer registo de intervenção da advogada como mandatária judicial, significa que nem sequer representou o município em juízo. Assim, estamos perante a ausência de contraprestação efetiva (do conhecimento dos agentes diretamente envolvidos da CM de Vila Real) e da inexistência de qualquer norma legal que permita sustentar os pagamentos.

Assim, é forçoso concluir que aqueles pagamentos das quotas da Ordem dos Advogados e contribuições para a Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores violaram as normas sobre a assunção, autorização e pagamento de despesas públicas e causaram dano para o erário público, sendo suscetíveis de constituir infração financeira sancionatória, prevista na alínea b), do n.º 1, do artigo 65.º, e reintegratória nos termos dos n.ºs 1 e 4, do artigo 59.º da LOPTC.

<sup>77</sup> O pagamento das quotas para a OA e das contribuições para a CPAS deixou de verificar-se no ano de 2017 e seguintes na sequência de comunicação deste Tribunal dirigida à CMVR pelo Ofício n.º 33006/2016, de 25/11, no âmbito do PEQD 110/2016 (vol. IV).

Todavia, a responsabilidade sancionatória relativa à autorização da despesa encontra-se prescrita nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 70.º da LOPTC considerando que a CMVR deliberou, em 20/10/2014<sup>78</sup>.

Em sentido oposto, as autorizações dos pagamentos ilegais em 2015 e 2016 são suscetíveis de constituir eventuais infrações financeiras sancionatórias e reintegratórias imputáveis, à Vice-Presidente CM, Eugénia Margarida Coutinho da Silva Almeida, assim como ao Diretor do Departamento Administrativo e Financeiro, Eduardo Luís Varela Rodrigues, que autorizaram tais pagamentos.

### 10 – CERTIFICAÇÃO LEGAL DE CONTAS (CLC)

A presente conta foi objeto de certificação legal<sup>79</sup>, emitida pela sociedade “D”, representada por “E” - ROC, tendo sido manifestada a seguinte opinião com três ênfases:

- 1) *Conforme referido no ponto 10.1 do relatório de gestão, O município deu cumprimento ao princípio do equilíbrio orçamental previsto na alínea e) do ponto 3.1.1. do POCAL e no Artigo 40.º do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais.*
- 2) *Conforme referido no ponto n.º 10.4 do relatório de gestão, o Município deu cumprimento ao limite da dívida total previsto no Artigo 52.º e no Artigo 54.º do regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais.*
- 3) *O grau de execução orçamental geral das despesas foi de 86,70%, sendo 86,91% nas despesas correntes e 86,12% nas despesas de capital e o grau de execução geral das receitas foi de 89,11%, sendo 94,63% nas receitas correntes e 47,20% nas receitas de capital.*

As ênfases apresentadas são meras informações que o revisor considerou importantes para os utilizadores das demonstrações financeiras, como sejam o cumprimento da regra do equilíbrio orçamental, o cumprimento do limite da dívida e o grau de execução das receitas e das despesas.

### 11 – NORMA DE CONTROLO INTERNO

A norma de controlo interno (NCI) aplicável no ano de 2018, está em vigor desde 01/01/2004, encontrando-se bastante desatualizada face à legislação atualmente vigente.

O Município informou que após a entrada em vigor do SNC-AP, a Norma de Controlo Interno do Município, ainda não foi objeto de qualquer alteração ou revisão, mas que os serviços municipais estão a preparar o procedimento para contratação dos serviços de uma Sociedade de ROC's com vista à revisão da NCI, referindo ainda, em sede de contraditório, que preveem que a mesma seja aprovada no primeiro trimestre de 2022.

---

<sup>78</sup> Atento o n.º 2 do artigo 70.º da LOPTC, o prazo de prescrição do procedimento conta-se a partir da data da infração ou, não sendo possível determiná-la, desde o último dia da respetiva gerência. Como os factos são conhecidos (e datados documentalmente, por ata da CMVR), a contagem do prazo inicia-se no dia a seguir à data de 20/10/2014.

<sup>79</sup> Anexo N do Relato.

## 12 – CONTABILIDADE DE CUSTOS E IMPLEMENTAÇÃO DO SNC-AP

O MVR esclareceu que no exercício de 2020 procedeu à implementação do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, continuando a usar o sistema informático “F” fornecido pela empresa “G” que incorpora igualmente a contabilidade de gestão.

## 13 – APRECIÇÃO DO CONTRADITÓRIO PESSOAL E INSTITUCIONAL

Conforme já referido no ponto 3 deste Relatório, foram citados todos os responsáveis da Câmara Municipal de Vila Real que desempenharam funções nos exercícios de 2014 a 2018, bem como o Diretor do Departamento Administrativo e Financeiro, em funções no mesmo período, para se pronunciarem em contraditório pessoal, bem como a Câmara Municipal de Vila Real, na pessoa do atual Presidente (PCM), para se pronunciar relativamente à exequibilidade do Projeto de Recomendações expressas no Relato.

Decorrido o prazo estabelecido, o atual PCM, Rui Jorge Cordeiro Gonçalves dos Santos, apresentou o contraditório institucional e pessoal, assim como os responsáveis, Adriano António Pinto de Sousa, António Batista de Carvalho, Carlos Manuel Gomes Matos da Silva, Eugénia Margarida Coutinho da Silva Almeida, José Maria Guedes Correia de Magalhães, Manuel Carlos Trindade Moreira, Miguel de Matos Esteves, Nataniel Mário Alves Araújo e o Diretor do Dep. Administrativo e Financeiro, Eduardo Luís Varela Rodrigues apresentaram o contraditório pessoal, aderindo às alegações apresentadas pelo Presidente da Câmara Municipal em exercício na gestão.

Os referidos responsáveis apresentaram as alegações, através de informação dos serviços da Autarquia, anexa ao ofício de resposta, que foram tidas em consideração, apreciadas e trazidas ao texto deste Relatório, relativamente aos pontos que deram origem a recomendações e a situações passíveis de eventuais infrações financeiras.

Os vereadores, Ana Mafalda Figueiredo Gonçalves Vaz Carvalho, Nuno Miguel Félix Pinto Augusto, Celeste Maria Carvalho Pereira, Cristina Maria da Costa Brites Coelho não apresentaram qualquer resposta, sendo de referir que os mesmos foram citados por terem exercido funções nos exercícios em que ocorreram os factos suscetíveis de constituir infrações financeiras, contudo, não lhes foi imputada qualquer responsabilidade financeira<sup>80</sup>.

As alegações foram consideradas para efeitos de elaboração do presente Relatório sendo transcritas ou sumariadas nos pertinentes pontos do mesmo.

---

<sup>80</sup> Conforme quadro constante do ponto 3 do presente Relatório, os vereadores Ana Mafalda Figueiredo Gonçalves Vaz Carvalho e Nuno Miguel Félix Pinto Augusto exerceram funções em data posterior a qualquer dos factos constante do Quadro de Eventuais Infrações Financeiras (ponto 18 do presente Relatório). Além disso, as vereadoras Celeste Maria Carvalho Pereira e Cristina Maria da Costa Brites Coelho, exerceram funções em data anterior a qualquer dos factos constante do Quadro de Eventuais Infrações Financeiras (ponto 18 do presente Relatório).

Em suma, em sede de contraditório não foram contrariados os factos apresentados no Relato remetido aos responsáveis, e o PCM refere ainda que serão atendidas as recomendações propostas no sentido de assegurar o mais regular funcionamento das operações dos serviços municipais.

#### 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, prevista no artigo 53.º, n.º 3, da LOPTC, no artigo 128.º, n.º 4 e no artigo 133.º do Regulamento do Tribunal de Contas, nomeadamente, quanto ao incumprimento das normas legais de contratação pública e pagamentos irregulares de quotas para a Ordem dos Advogados e Contribuições para a Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, sendo de evidenciar as infrações financeiras sancionatórias e reintegratórias, pelos factos ocorridos entre 2014 e 2016, que constam do Quadro de Eventuais Infrações Financeiras.

#### 15 – VISTA DO 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, ao que dignou-se a Excelentíssima Senhora Procuradora-Geral Adjunta de emitir o Parecer do Ministério Público n.º 17/2022, de 22/02, concluindo que:

*“ O presente projecto de relatório respeita à verificação interna da conta de gerência do Município de Vila Real relativa ao período de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2018.*

*Vem indicada e analisada factualidade susceptível de integrar infracções financeiras de natureza sancionatória e reintegratória (Cfr. Quadro sob ponto 17).*

*Oportunamente, o Ministério Público procederá a uma mais detalhada análise e apreciação da matéria em causa, respectivo suporte documental, contraditório, e responsabilidade dos indigitados responsáveis (artº 57º da LOPTC).*

*Concorda-se com o projecto de relatório no sentido de que deve haver lugar à recusa da homologação da conta.”*

#### 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
2018	€ 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 2018;
- II. Aprovar a recusa de homologação com recomendações da conta do Município de Vila Real, da gerência de 2018, 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 dos Órgãos Executivos nos exercícios de 2014 a 2018, bem como ao Diretor do Departamento Administrativo e Financeiro, em funções nas gerências de 2014 a 2018;
    - c) Ao Diretor-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 artigo 57.º, n.º 1, 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.

Tribunal de Contas, em 3 de março de 2022

A Juíza Conselheira Relatora,

(Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote)

As Juízas Conselheiras Adjuntas,

(Ana Margarida Leal Furtado)

(Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes \*)

(\*) Declaração de Voto:

*“Voto o Relatório. Considero, no entanto, que relativamente ao contrato para a prestação de serviços na área de seguros para o município de Vila Real, celebrado com a “A”, pelo valor de € 350.007,00, a infração financeira deveria ter sido identificada por referência à violação do disposto no art. 6.º da Lei n.º8/2012, de 21/02, conjugado com o art. 22.º do DL n.º 197/99, de 8/06. De facto, a consideração do valor de apenas um ano só tem relevância porquanto se traduziu na violação da regra que impõe que a autorização global da despesa inclua uma autorização específica para a assunção de compromissos plurianuais, o que, no caso, implicava a previsão no PPI, ou uma deliberação da Assembleia municipal”.*

**18 – QUADRO DE EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS**

Item	Descrição do Facto	Norma(s) Violada(s)	Montantes (€)	Responsável(eis)	Apuramento de responsabilidade financeira
9.1	Incorreta fixação do preço base do procedimento de contratação pública relativo à Prestação de Serviços na área de Seguros, lançado em 2016 pelo Município de Vila Real, e consequente renovação irregular, em 2017 e 2018, do respetivo contrato	Artigos 16.º a 18.º, 47.º e 97.º do CCP; e ponto 2.3.4.2, alínea d) do POCAL	A cada infração evidenciada corresponde uma multa, que tem como limite mínimo o montante correspondente a 25 UC (€ 2.550,00) e como limite máximo o correspondente a 180 UC (€18.360,00)	Membros do órgão executivo que exerceram funções na gerência de 2016 e votaram favoravelmente a abertura do procedimento e a consequente autorização de despesa (deliberação da CM de 19/09/2016 <sup>81</sup> )  Diretor do Departamento Administrativo e Financeiro (Eduardo Luís Varela Rodrigues)	Sancionatória Art.º 65.º, n.º 1, alíneas b) e l) da LOPTC
9.2.1.	Celebração em 2016 de contrato com o “C”, sem a observância de qualquer procedimento pré contratual  Renovação sucessiva do contrato de avença com a empresa “B” e celebração em 2016 de contrato com “C”, sem a observância de qualquer procedimento pré contratual, tendo originado pagamentos ilegais, no montante de € 88 517,63, entre 2015 e 2017	Artigos 16.º a 20.º e 127.º do CCP; e ponto 2.3.4.2, alínea d) do POCAL	A cada infração evidenciada corresponde uma multa, que tem como limite mínimo o montante correspondente a 25 UC (€ 2.550,00) e como limite máximo o correspondente a 180 UC (€18.360,00)	Membros do órgão executivo que votaram favoravelmente a avença com o Advogado “C” na deliberação da CM de 04/04/2016 <sup>82</sup>  Presidente da Câmara Municipal em funções nos anos de 2015 a 2017  Diretor do Departamento Administrativo e Financeiro (Eduardo Luís Varela Rodrigues)	Sancionatória Art.º 65.º, n.º 1, alíneas b) e l) da LOPTC

<sup>81</sup> Volume II. A deliberação foi aprovada com os votos de Rui Jorge Cordeiro Gonçalves dos Santos, Adriano António Pinto de Sousa, Eugénia Margarida Coutinho da Silva Almeida, José Maria Guedes Coreia de Magalhães, Carlos Manuel Gomes Matos da Silva, António Batista de Carvalho; Miguel de Matos Esteves e Nataniel Mário Alves Araújo.

<sup>82</sup> Rui Jorge Cordeiro Gonçalves dos Santos, Adriano António Pinto de Sousa, Eugénia Margarida Coutinho da Silva Almeida, José Maria Guedes Coreia de Magalhães, Carlos Manuel Gomes Matos da Silva, António Batista de Carvalho, Manuel Carlos Trindade Moreira e Miguel de Matos Esteves.



Item	Descrição do Facto	Norma(s) Violada(s)	Montantes (€)	Responsável(eis)	Apuramento de responsabilidade financeira
9.2.2.	Pagamentos irregulares e com prejuízo para o erário público das quotas da Ordem dos Advogados e das contribuições para a Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, relativas a jurista do Município, nos anos de 2015 e 2016, que totalizaram o valor de € 5 052,80.	Ponto 2.3.4.2, alínea d) do POCAL	A cada infração evidenciada corresponde uma multa, que tem como limite mínimo o montante correspondente a 25 UC (€ 2.550,00) e como limite máximo o correspondente a 180 UC (€18.360,00)	Vice-Presidente da Câmara: Eugénia Margarida Coutinho da Silva Almeida e Diretor do Departamento Administrativo e Financeiro: Eduardo Luís Varela Rodrigues	Sancionatória Artigo 65º n.º 1, alínea b) da LOPTC.
			O montante a repor a título de responsabilidade reintegratória ascende a € 5 052,80		Reintegratória Artigo 59.º, n.ºs 1 e 4 da LOPTC

## 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>Técnicos</b>	
Carla Linder Martins	Técnica Verificadora Superior
Francisco Jorge Gonçalves	Jurista

## CONSTITUIÇÃO DO PROCESSO

Volume	Descrição
I	Documentos de prestação de Contas do Município – Gerência de 2018.
II	Ofício de Diligências Instrutórias referente à conta de gerência de 2018, do Município de Vila Real
	Ofícios de resposta do Município de Vila Real, relativo à conta de gerência de 2018 e documentos anexos à resposta.
III	PEQD N.º 166/2015
IV	PEQD N.º 110/2016
V	PEQD N.º 191/2016
VI	PEQD N.º 192/2016
VII	Relato de VIC do Município de Vila Real - Exercício 2018 e Anexos.
VIII	Anteprojeto de Relatório de Verificação Interna de Contas e Anexos. Audição dos Responsáveis. Contraditório / Alegações. Documentação complementar. Projeto de Relatório.