

Município de Sines

Processo nº 2645/2016

RELATÓRIO Nº 17/2022

VERIFICAÇÃO INTERNA DE CONTAS

*dist. -
vers. para
publicação.*

*J. Sines
3.11.2022
[Signature]*



TC
**TRIBUNAL DE
CONTAS**

Índice

1 – Sumário Executivo.....	2
1.1– Nota prévia.....	2
1.2– Principais conclusões.....	2
2 – Recomendações	3
3– Contraditório	4
4 – Exame da Conta	6
5 – Diligências Efetuadas	9
6– Acompanhamento das Recomendações do Tribunal de Contas.....	9
7 – Análise da Conta de Gerência.....	10
7.1 – Certificação Legal de Contas	10
7.2 – Limite da Dívida Total	12
7.3 – Execução Orçamental da Receita e da Despesa.....	13
7.4 – Equilíbrio Orçamental.....	14
7.5 – Acordos de Regularização das Dívidas e Acordos de Factoring	14
7.6 – Inventariação e Valorização de Bens.....	15
7.7 – Medidas para Implementação do SNC-AP	15
7.8 – Pedidos de Esclarecimentos, Queixas e Denúncias (PEQD)	15
8 – Apreciação do Contraditório Pessoal e Institucional	38
9 – Conclusão.....	39
10 - Vista ao Ministério Público.....	39
11– Mapa de Eventuais Infrações Financeiras	41
12 – Emolumentos	42
13 – Decisão.....	43
Ficha técnica.....	45
Constituição do Processo	45

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)¹, foi realizada a verificação interna da conta de gerência do Município de Sines, relativa ao período de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2016², da responsabilidade dos elementos constantes da respetiva relação nominal³.

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)⁴ e ainda o disposto na Resolução n.º 06/03 – 2ª Secção, de 18 de dezembro⁵.

1.2– PRINCIPAIS CONCLUSÕES

Em resultado da verificação interna da conta de gerência de 2016, das diligências instrutórias realizadas, e da análise do contraditório recebido por parte dos responsáveis, conclui-se que:

- a) As taxas de execução orçamental da receita e da despesa revelaram valores baixos, denotando pouco rigor na previsão face aos valores efetivamente arrecadados e pagos;
- b) Constataram-se elevados Prazos Médios de Pagamento a fornecedores que induziram ao pagamento de juros de mora;
- c) Foi celebrado, em 2014, um acordo de reposição/restituição de verbas que foram consideradas como recebidas indevidamente pela entidade A, tendo sido concluído em 2018.

Acrescem a estas situações as que se prendem com as matérias objeto de denúncia:

- d) Ao nível da contratação pública, o Município denota a falta de uma gestão planeada, transparente e concorrencial, utiliza recorrentemente a contratação precedida de procedimentos por ajuste direto, resultando na celebração de contratos com o mesmo fornecedor, que se traduzem quer no fracionamento ilegal de despesa quer no incumprimento da proibição de convite reiterado ao mesmo operador económico estipulada

¹ Resolução n.º 05/2019 – 2ª Secção, de 19 de dezembro.

² Processo n.º 2645/2016

³ Anexo 1 do Relato

⁴ 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, pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março, pela Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho e pela Lei n.º 12/2022, de 27 de junho.

⁵ Publicada no Diário da República, II Série, n.º 5, de 07 de janeiro de 2004.

pelo artigo 113º do Código dos Contratos Públicos, e, quando recorre a procedimentos por consulta prévia, demonstra falta de rigor na escolha dos concorrentes/adjudicatários, potenciando a concertação de propostas com o objetivo de eliminar ou limitar a concorrência, o que dificulta uma eficaz prevenção de riscos de corrupção e a obtenção de ganhos de maior eficiência e economia dos recursos financeiros disponíveis.

- e) Ao nível dos recursos humanos, observa-se no Município a prestação de trabalho extraordinário sem autorização prévia e para além dos limites legalmente impostos, em incumprimento do regime previsto no Código de Trabalho e na Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas. Conclui-se, ainda, que o Presidente da Câmara Municipal efetuou, com efeitos a 01 de setembro de 2016, a designação, em regime de substituição, de 5 dirigentes, para lugares novos (criados pela nova estrutura orgânica dos serviços municipais e que por isso nunca haviam estado providos), o que não era admissível face ao regime previsto no artigo 27.º da Lei n.º 2/2004, de 15/01 (EPD).
- f) Quanto aos alegados uso abusivo de viaturas municipais e atribuição de subsídios a Associações sem a devida documentação necessária, das diligências efetuadas no âmbito do presente processo de verificação interna de contas não resultaram evidências de qualquer irregularidade.

2 – RECOMENDAÇÕES

Face às conclusões, apresentadas no ponto anterior, justifica-se a formulação ao atual órgão executivo do Município de Sines das seguintes recomendações:

- Adotar maior rigor na elaboração dos orçamentos municipais tendo em consideração o disposto na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, mais concretamente o que sobre a matéria dispõe o artigo 5.º relativamente à estabilidade orçamental, bem como o respeito pelas regras orçamentais previstas nos artigos 40.º a 46.º da mesma lei, a fim de que os orçamentos sejam alicerçados em previsões sinceras e fiáveis, de modo a que na sua execução seja dado cumprimento ao estatuído na Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, alterada pelas Leis n.ºs 20/2012, de 14 de maio, 64/2012, de 20 de dezembro, 66 -B/2012, de 31 de dezembro, e 22/2015 de 17 de março, evitando a assunção de compromissos financeiros sem garantia efetiva de financiamento.

Para o efeito, o município deve proceder ao registo sequencial dos compromissos e certificar-se de que dispõe, no momento de assunção do compromisso com entidades exteriores à autarquia, de fundos e de receitas suficientes para assegurar o cumprimento tempestivo das obrigações pecuniárias emergentes de contratos de qualquer natureza, celebrados sob qualquer forma e condição, com ou sem dispensa de celebração de contrato escrito, e ou mediante apenas emissão de requisição, dentro dos prazos contratualmente previstos; e, ainda, que na situação de encargos vencidos em 31 de dezembro de cada ano, com mais de 6 meses, devem ser apresentados à Assembleia Municipal, nos termos da referida Lei e do artigo 49.º, n.ºs 6 e 7 alínea c), da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, já

citada, não podendo qualquer reescalonamento de encargos ir para além do fim do mandato autárquico.

Deve, ainda, ter em atenção os mecanismos de alerta precoce de desvios estipulados no artigo 56.º, n.º 3, da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, quanto às medidas a tomar nos casos em que se verifiquem, em dois anos consecutivos, taxas de execução da receita previstas nos orçamentos respetivos inferiores a 85%.

- Diligenciar a fim de colmatar as situações expostas nas “Ênfases” constantes da Certificação Legal de Contas, que ainda não se encontram regularizadas.
- Reduzir os elevados prazos médios de pagamento a fornecedores no sentido de ser revertida a situação e evitar o pagamento de juros de mora.
- Proceder ao correto e completo preenchimento do mapa de contratação pública no âmbito da prestação de contas a este Tribunal, tendo em consideração o disposto na Norma de Contabilidade e Relato Orçamental (NCP 26) constante do SNC-AP.
- Respeitar as normas que regulam a contratação pública nas empreitadas e na aquisição de bens e serviços, designadamente a correta escolha e realização dos procedimentos pré-contratuais adequados, a adoção de procedimentos por concurso público em detrimento de consecutivos ajustes diretos, e a escolha rigorosa dos concorrentes/adjudicatários, prosseguindo, assim, os fins do Código dos Contratos Públicos e o estrito cumprimento dos princípios da contratação pública, em especial dos princípios da concorrência e da igualdade de tratamento de todos os concorrentes, bem como, adotando uma gestão planeada, transparente e concorrencial e assegurando o funcionamento de um sistema eficaz na prevenção de riscos de corrupção na contratação pública, tal como resulta das Recomendações do Conselho de Prevenção da Corrupção.
- Observar as condições e os limites da prestação de trabalho extraordinário, impostos pelo Código de Trabalho e pela Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas.
- Respeitar os requisitos e os pressupostos traçados no Estatuto do Pessoal Dirigente, em especial no art.º 27.º da Lei n.º 2/2004, de 15/01, quanto à designação, em regime de substituição, para o exercício de cargos dirigentes, desencadeando, no caso de lugares vagos e não ocupados, procedimentos concursais prévios à nomeação de dirigentes intermédios, em acolhimento do preceituado no n.º 1 do art.º 20.º do mesmo diploma.

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 LOPTC, os responsáveis identificados no quadro seguinte foram citados, em 02 de fevereiro de 2021, para,

querendo, se pronunciarem sobre os factos insertos no Relato de Verificação Interna de Contas do Município de Sines – Gerência de 2016:

Exercício do contraditório			
Nome	Cargo	Período de responsabilidade	observações
Institucional - Presidente da Câmara Municipal			Pronunciou-se em contraditório, respondendo ao ponto 14 do Relato - Projeto de recomendações
Nuno José Gonçalves Mascarenhas	Presidente da Câmara	01-01-2016 a 31-12-2016	Pronunciou-se em contraditório, respondendo ao ponto 16 do Relato - Eventuais infrações financeiras
Fernando Miguel Ramos	Vice-Presidente	01-01-2016 a 31-12-2016	Pronunciou-se em contraditório, respondendo ao ponto 16 do Relato - Eventuais infrações financeiras
Filipa Marta Torres Faria	Vereadora em regime de tempo inteiro	01-01-2016 a 31-12-2016	Não respondeu
Helder Alexandre Gil Guerreiro	Vereador	01-01-2016 a 31-12-2016	Não respondeu
José Manuel Guerreiro Arsénio	Vereador em regime de tempo inteiro	01-01-2016 a 31-12-2016	Não respondeu
Maria Cristina Candeias Santa Bárbara	Vereadora	01-01-2016 a 31-12-2016	Não respondeu
Marisa Filipa S. Rodrigues Santos	Vereadora	01-01-2016 a 31-12-2016	Não respondeu
Ricardo Alexandre Ramos Barbosa	Chefe de Divisão	01-01-2016 a 31-12-2016	Pronunciou-se em contraditório, respondendo ao ponto 16 do Relato - Eventuais infrações financeiras

Na qualidade de atual Presidente da Câmara Municipal, Nuno José Gonçalves Mascarenhas, exerceu o direito de contraditório institucional, pronunciando-se sobre a exequibilidade das recomendações transmitidas no ponto 14 do Relato de Verificação Interna.

Os responsáveis que exerceram contraditório pessoal, Nuno José Gonçalves Mascarenhas, Fernando Miguel Ramos e Ricardo Alexandre Ramos Barbosa, pronunciaram-se sobre o ponto 16 do Relato - Eventuais Infrações Financeiras Sancionatórias.

Cinco dos vereadores não apresentaram qualquer resposta.

Relativamente aos factos insertos no ponto 12, II, a) do Relato de Verificação Interna de Contas do Município de Sines – Gerência de 2016, e respetiva recomendação relativa aos limites da duração do trabalho suplementar, em contraditório institucional foi sustentada a existência de pareceres jurídicos sobre as condições e os limites à realização de trabalho suplementar, com base nos quais o Vereador do pelouro dos Recursos Humanos suportou as suas decisões nesta matéria.

Também, Fernando Miguel Ramos, vice Presidente e Vereador do pelouro dos Recursos Humanos, a quem foram imputadas as eventuais infrações financeiras pela autorização para a prestação de trabalho extraordinário além dos limites legalmente impostos, apresentou o mesmo argumento em contraditório pessoal.

Face aos novos elementos trazidos ao processo, foi acrescentada, no Relato, ao nível da imputação de responsabilidade financeira, 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) e do n.º 1, do artigo 80.º-A do Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI)⁶, a Técnica Superior que emitiu os pareceres jurídicos que sustentaram a autorização da prestação de trabalho extraordinário a trabalhadores detentores da categoria de técnicos superiores para além dos limites legalmente impostos.

Em consequência das alterações ao Relato, a referida Técnica Superior e os demais responsáveis foram novamente citados, em 25 de maio de 2022, para, querendo, se pronunciarem sobre os novos factos insertos no Relato de Verificação Interna de Contas do Município de Sines – Gerência de 2016.

Na qualidade de atual Presidente da Câmara Municipal, Nuno José Gonçalves Mascarenhas, exerceu o direito de contraditório institucional, bem como os responsáveis que inicialmente haviam exercido contraditório pessoal voltaram a exercê-lo, repetindo os argumentos apresentados.

A Técnica Superior também exerceu o direito de contraditório pessoal.

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 feito tendo presente o disposto no n.º 2, do art.º 53.º, da Lei n.º 98/97⁷, de 26 de agosto e ainda o disposto na Resolução n.º 06/2003 – 2.ª Secção, de 18 de dezembro.

Foram seguidas as Instruções aplicáveis, no caso, as constantes da Resolução n.º 04/2001, 2.ª Secção, de 12 de julho, e, efetuado o exame dos documentos enviados, conclui-se que o resultado da gerência é o que consta da seguinte demonstração numérica:

⁶ Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, objeto de sucessivas alterações, na redação mais recente dada pela Lei n.º 66/2020, de 04 de novembro

⁷ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), 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, pela Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho e pela Lei n.º 12/2022, de 27 de junho.

Euro

Gerência de 2016	Conta de documentos (Contas de Ordem)		Conta de Dinheiro (Mapa de Fluxos de Caixa)	
<i>Débitos</i>				
Saldo de abertura	11 937 293,43		535 694,16	
Entradas	201 571,74	12 138 865,17	21 336 115,18	21 871 809,34
<i>Créditos</i>				
Saídas	837 085,57		21 338 639,88	
Saldo de Encerramento	11 301 779,60	12 138 865,17	533 169,46	21 871 809,34

A mesma reflete o resultado das operações financeiras constantes dos Mapas de Fluxos de Caixa⁸ e de Contas de Ordem⁹ do Município.

Conforme Mapa do Balanço¹⁰, Demonstração de Resultados¹¹ e Mapas de Controlo Orçamental¹² apresenta-se de seguida a estrutura de resultados da entidade, os dados da execução orçamental e a data de aprovação da Norma de Controlo Interno (NCI):

Unid.: Euros

Resultados		Grau de execução orçamental	
	Euro		
Resultados Operacionais	-2 898 780,83	Receita	Previsões Corrigidas 26 074 600,00€
Resultados Financeiros	248 864,99		Receita Cobrada Líquida 19 285 453,61€
Resultados Correntes	-2 649 915,84		% Execução 73,96
Resultados Extraordinários	2 854 526,92	Despesa	Dotações Corrigidas 26 074 600,00€
Resultado Líquido do Exercício	204 611,08		Despesas Pagas 19 274 781,07€
			% Execução 73,92

A Norma de Controlo Interno foi, inicialmente, aprovada pelo órgão executivo em 02 de agosto de 2012. Posteriormente, foi alterada e aprovada pelo executivo em 19 de abril de 2018

Os Resultados Operacionais apresentam-se negativos, o que significa que os proveitos gerados na atividade da entidade não foram suficientes para fazer face aos seus custos.

Os Resultados Operacionais reduziram o seu valor negativo em 2016, passando de €-3.286.143,55 para € -2.898.780,83, com a contribuição dos proveitos onde se destaca o aumento dos Impostos e Taxas, que passaram de € 3.902.838,37, em 2015, para € 6.417.913,95, em 2016.

⁸ Anexo 2 do Relato

⁹ Anexo 3 do Relato

¹⁰ Anexo 4 do Relato

¹¹ Anexo 5 do Relato

¹² Anexo 6 do Relato

Os Resultados Financeiros positivos resultam, essencialmente, do facto da autarquia ter obtido Proveitos em Rendimentos de Imóveis superiores aos Custos e Perdas ao nível dos Juros Suportados e das Perdas em Entidades Participadas, conforme se pode constatar no quadro seguinte:

Unid.: Euros

Custos e perdas (A)	2016	Proveitos e ganhos (B)	2016
681- Juros suportados	132 115,83	781- Juros obtidos	0,00
682 - Perdas em Entidades Participadas	107 096,57	782 - Ganhos em Entidades Participadas	
683 - Amortizações de Investimentos em Imóveis	366,72	783 - Rendimentos de Imóveis	492 508,50
688 - Outros custos e perdas financeiras	13 909,99	788 - Outros Prov. E Ganhos Financeiros	9 845,60
		789- Reembolsos, restituições e anulações	
Total	253 489,11	Total	502 354,10
Resultados Financeiros (B-A)	248 864,99		

Os Resultados Correntes são consequência do elevado montante negativo exibido pelos Resultados Operacionais, embora ligeiramente atenuado pelos Resultados Financeiros positivos.

O Presidente da Câmara informou *“que os resultados operacionais e correntes negativos advêm especialmente pelas rubricas que não têm impacto orçamental, ou seja, das amortizações e das provisões. Em 2016, estas rubricas significaram custos de 4,9 milhões de euros. Em contrapartida, estes valores são compensados, habitualmente, pelos resultados extraordinários.”*

Os Resultados Extraordinários são positivos e respeitam a rendimentos e gastos que resultam de situações pontuais e que não caracterizam a vida corrente do Município, destacando-se, ao nível dos Proveitos e Ganhos, uma variação positiva e acentuada, face ao ano anterior, das rubricas *“796 – Reduções de amortizações e de provisões”* e da *“798 – Outros proveitos e ganhos extraordinários”*. Ao nível dos Custos e Perdas, reduziu substancialmente a rubrica *“694 - Perdas em Imobilizações”* devido ao facto de uma grande contabilização de abates ter sido efetuada em 2015, conforme se pode constatar na Demonstração de Resultados Extraordinários¹³:

Unid.: Euros

Custos e perdas (A)	2016	2015	Proveitos e ganhos (B)	2016	2015
691 - Transferência de Capital concedidas	25 420,34	35 195,42	791 - Restituição de Impostos		
692 - Dívidas Incobráveis			792 - Recuperação de Dívidas		
693 - Perdas em existências			793 - Ganhos em existência	76 264,84	
694 - Perdas em Imobilizações	390 266,30	1 337 892,09	794 - Ganhos de Imobilizações	75 374,36	43 955,99
695 - Multas e Penalidades			795 - Benefícios Penal. Contratuais	179 506,00	55 072,69

¹³ Anexo 5 do Relato

696 - Aumentos Amort. Provisões			796 - Reduções Amort. Provisões	1 218 758,55	111 428,60
697 - Correções Rel. Exerc. Anteriores	77 769,13	34 355,53	797 - Correções relativ. Exercícios anteriores	29 150,03	14 585,49
698 - Outros Custos e Perdas Extraordinários			798 - Outros Prov. Ganhos Extraordinários	1 779 696,42	1 591 255,27
			799 - Reembolsos, restituições e anulações	-10 749,54	-475,00
Total	493 455,77	1 407 443,04	Total	3 348 000,66	1 815 823,04
Resultados Extraordinários (B-A)				2 854 544,89	408 380,00

O Resultado Líquido do Exercício apresenta-se positivo, em consequência do valor positivo dos Resultados Extraordinários.

A taxa de execução orçamental da receita regista o valor 73,96%, que se situa aquém do valor de referência de 85%, constante do Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI), tendência que se mantém para os exercícios seguintes, que apresentam taxas de execução orçamental da receita, em 2017, de 77,70%, em 2018, de 80,57% e, em 2019, de 83,98 %.

O Presidente da Câmara vem informar, em resposta ao ofício de diligências instrutórias, que as principais causas para que a taxa de execução orçamental da receita seja de 73,96%, em 2016, se devem especialmente ao menor valor de receita recebido da derrama e ao atraso nos recebimentos dos pedidos de pagamento ao abrigo de candidaturas a fundos comunitários, acrescentando que, em 2019, a taxa de execução orçamental da receita já atinge os 84%.

Esta matéria será objeto de maior detalhe no ponto 7.3 deste Relatório.

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 um email¹⁴, dirigido ao Presidente da Câmara Municipal, que enviou os documentos e respostas¹⁵, 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 – ACOMPANHAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS

A última verificação interna efetuada respeitou à gerência de 2010, tendo a conta sido homologada com recomendações, pela 2ª Secção, em 17 de junho de 2015.

¹⁴ Anexo 7 do Relato

¹⁵ Anexo 8 do Relato

Das 3 recomendações formuladas no ofício n.º 11847¹⁶, de 29/06/2015, o executivo municipal vem informar que:

1. No que respeita à adoção de maior rigor na elaboração dos orçamentos municipais, “ (...) os orçamentos municipais têm apresentado uma execução cada vez maior, registando-se uma taxa de execução da receita bruta em 2019 de 85% e da receita líquida de 84%;”
2. “O Município tem dado integral cumprimento aos princípios e regras constantes no ponto 2.3.4.2.” no que respeita à execução do Orçamento, cumprindo “o previsto na alínea d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL, bem como o estatuído no n.º 3 do artigo 56.º da Lei das Finanças Locais”.
3. Em relação ao cumprimento do “(...) limite da dívida imposto pela Lei n.º 73/2013, nomeadamente o disposto no seu artigo 52.º, o Município tem dado integral cumprimento ao limite da dívida, tendo terminado o ano com margem de endividamento”, situação que se confirma no ponto 7.2 deste Relatório.

7 – ANÁLISE DA CONTA DE GERÊNCIA

7.1 – CERTIFICAÇÃO LEGAL DE CONTAS

A Certificação Legal de Contas (CLC)¹⁷ emitida pela entidade B, SROC, Lda., menciona várias “Ênfases”, relativamente às quais o Presidente da Câmara vem destacar que:

- O Município cumpre os limites em relação à dívida total e em relação à regra de equilíbrio orçamental.
- No que respeita à execução orçamental da receita não ter atingido os 85%, menciona que “(...) sendo este o valor de referência para alerta precoce, nos termos do artigo 56.º do RFALEI, o Município tem envidado os seus esforços para atingir este valor. A taxa de execução da receita em 2019, situou-se nos 84% em termos de receita líquida, e nos 85% em termos de receita bruta. Esta diferença resulta do valor de restituições e reembolsos, nomeadamente dos mais de 216 mil euros que a Autoridade Tributária teve que devolver em sede de Imposto Municipal sobre as Transmissões (IMT), suportado pelos fundos de investimento imobiliário (FII) entre 2014 e 2018, mas que os tribunais consideraram que foi ilegalmente cobrado. Desde 2014, que a taxa de execução da receita tem vindo a crescer.
- Quanto aos fundos disponíveis terem-se apresentado negativos ao longo dos meses com exceção do mês de dezembro, desde esta data que o Município de Sines tem apresentado sempre fundos disponíveis positivos.”¹⁸

¹⁶ Anexo 9 do Relatório

¹⁷ Anexo 10 do Relatório

¹⁸ Alínea e) do ponto 3 (¶ 2 e 3) do ofício resposta do Relatório

Situação esta confirmada pelas CLC, de 2017 a 2019, que referem que “os fundos apresentam-se positivos ao longo do ano.”

- No que concerne ao Município ter apresentado “(...)pagamentos em atraso no valor de 2.359.678,72€ e um prazo médio de pagamentos de 97 dias”¹⁹, verifica-se que o Município, de acordo com a CLC de 2017, “(...)apresenta pagamentos em atraso no valor de 921.329,86€ e um prazo médio de pagamento de 68 dias.” No entanto, de acordo com a CLC de 2019, e em conformidade com a informação do Presidente da Câmara Municipal, o Município apresenta pagamentos em atraso no valor de 476.726,32€, mas um prazo médio de pagamento superior, de 86 dias.

A CLC apresenta também a seguinte Ênfase:

- *A contestação apresentada quanto à devolução exigida pela entidade A²⁰, relativamente ao projeto com a entidade C, no valor de 427.911,34 €, não mereceu aceitação, tendo sido formalizado um acordo de pagamento em 3 anos. Neste exercício o valor devolvido ascendeu a 137.895,25 €, aos quais acrescem os juros no valor de 13.708,52€.*²¹

Sobre esta matéria, o PCM vem informar que “(...) celebrou um acordo de pagamento em prestações em 2014, com a entidade N, relativo ao processo inerente ao projeto com a entidade C, onde foi ordenada a devolução de verba no valor de 427.911,34€. O Município conseguiu negociar com a Autoridade de Gestão a devolução deste montante em 36 prestações mensais, as quais tiveram o seu início em 15 de novembro de 2015, e que originou uma despesa em 2016 de 151.603,77€.”²²

Consultadas as CLC’s, das gerências de 2017 e 2018, verifica-se que as “Ênfases” realçam um maior número de situações positivas, e, como situações desfavoráveis, assinalam os prazos médios de pagamento de 68 e 114 dias, respetivamente, salientando contudo que foi reduzido o montante dos pagamentos em atraso, e que as demonstrações financeiras apresentam um valor elevado ao nível das provisões para riscos e encargos, situação que, em sede de conclusão dos processos judiciais em curso, pode vir a representar dívida efetiva.

É de registar que os prazos médios de pagamento a fornecedores do Município, nos exercícios de 2016 a 2019 foram de 97, 68, 114 e 86 dias²³, respetivamente, excedendo largamente os 60 dias de prazo de pagamento legalmente admitido.

Embora a CLC de 2019 indique que o Município conseguiu reduzir os pagamentos em atraso, assim como, o prazo médio de pagamento, deverá recomendar-se à entidade que evite o pagamento de juros de mora, e dê cumprimento ao disposto no artigo 299.º do Código dos Contratos Públicos

¹⁹ Alínea e) do ponto 3 (§ 4) do ofício resposta do Relato

²⁰ Também designado pela entidade C

²¹ Consta da CLC de 2016 do Relato

²² Ponto 4 do ofício resposta do Relato

²³ Anexo 11 – Mapas da DGAL e consta da al. g) do ponto 3 do ofício resposta (Anexo 8) do Relato

(CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na redação dada pelo Decreto Lei n.º 214-G/2015, de 02 de outubro, e no n.º 3 do artigo 5.º do Decreto Lei n.º 62/2013, 10 de maio²⁴.

Em relação à contestação apresentada quanto à devolução exigida pela entidade A, relativamente ao projeto com entidade C, no valor de € 427.911,34, referem que foi efetuado o pagamento do valor de € 143.573,33, acrescido de juros no valor de 8.090,45€, em 2017, e que essa devolução foi concluída, em 2018, com o pagamento de € 124.050,86, aos quais acresceram os juros de € 2.285,62.

A CLC de 2019, ao nível das “Ênfases”, mantém a situação referente ao elevado valor das provisões para riscos e encargos que, em sede de conclusão dos processos judiciais em curso, pode vir a representar dívida efetiva.

Em contraditório institucional, o atual Presidente da Câmara Municipal de Sines, pronunciou-se, relativamente ao prazo médio de pagamentos, indicando que, em 2020, foi de 64 dias, com o montante dos pagamentos em atraso de € 132.656,94, ou seja, um valor bastante inferior ao registado em 2016, o que demonstra que o Município de Sines já se encontra a cumprir esta recomendação, e no que se refere às “Ênfases” da CLC, alega que o Município tem vindo a diligenciar no sentido de resolver as questões subjacentes e que, de 2016 a 2019, as “Ênfases” realçam um maior número de situações positivas.

7.2 – LIMITE DA DÍVIDA TOTAL

O Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI) estipula no art.º 52.º, que 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.º do mesmo diploma, sejam serviços municipalizados e intermunicipalizados, entidades intermunicipais e entidades associativas municipais, empresas locais e participadas, cooperativas, fundações e outras, desde que preencham os requisitos aí mencionados para integrar o perímetro da Dívida Total do Município.

O limite da dívida é estabelecido, a 31 de dezembro de cada ano, como 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores.

Foi analisado o ponto referente ao Endividamento Municipal, constante do Relatório de Gestão²⁵ da Autarquia, onde se demonstra que o Município cumpriu com o limite estabelecido no RFALEI.

Nos cálculos de aferição da dívida total apresentados na presente verificação interna²⁶, apura-se uma margem de € 5.821.215,02, de que resulta um limite para aumento, em 2017, de € 1.164.243,00, de acordo com a alínea b), do n.º 3, do art.º 52.º do RFALEI.

²⁴ Transpõe a Diretiva n.º 2011/7/EU, do Parlamento Europeu e do Conselho, que estabelece medidas contra os atrasos de pagamentos nas transações comerciais.

²⁵ Anexo 12 do Relato

²⁶ Anexo 13 do Relato

7.3 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA RECEITA E DA DESPESA

Os mapas de controlo orçamental²⁷, quer da receita quer da despesa, espelham taxas de execução orçamental, de 2014 a 2019, aquém do nível exigido no Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI), conforme se pode verificar no quadro que se segue:

Mapa Controlo Orçamental	Taxa de Execução					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Receita	48,41%	68,84%	73,96%	77,70%	80,57%	83,98%
Despesa	50,42%	69,41%	73,92%	77,80%	80,67%	83,59%

Sobre esta questão, o Presidente da Câmara Municipal informou que *“As principais causas para a taxa de execução da receita de 73,96% em 2016 são especialmente duas:*

- 1. Derrama – O valor da receita de derrama no ano de 2016 foi de 1,98 milhões de euros. Este valor é substancialmente menor que os valores médios recebidos pelo Município. (...)*
- 2. Fundos comunitários – atraso na regularização de pedidos de pagamento efetuados ao abrigo de candidaturas a fundos comunitários. O Município de Sines terminou o ano de 2016 com pedidos de pagamento por receber de 2,4 milhões de euros.”*

Conforme já foi referido no ponto 6, indica ainda que *“Quanto à execução da receita não ter atingido um grau de 85%, sendo este o valor de referência para alerta precoce, nos termos do artigo 56.º do RFALEI, o Município tem envidado os seus esforços para atingir este valor. A taxa de execução da receita em 2019, situou-se nos 84% em termos de receita líquida, e nos 85% em termos de receita bruta.”*²⁸

Em sede de contraditório, o Presidente da Câmara Municipal vem reafirmar o que já tinha mencionado na resposta ao ofício de diligências instrutórias, nomeadamente, ao nível da derrama e dos fundos comunitários, acrescentando que os membros que integram o órgão executivo, Presidente e Vereadores a tempo inteiro, *“(...) tem pautado a sua atuação pela adoção de todas as medidas e diligências necessárias com vista a obter uma melhoria da situação financeira da Autarquia (...)”*. Em 2013, aquando da tomada de posse dos membros da Câmara Municipal, o Município apresentava um endividamento de 22 milhões de euros, herança que recebeu dos anteriores membros que integravam o órgão executivo, tendo envidado todos os esforços com vista à redução do endividamento, sendo que tal objetivo tem vindo a ser cumprido. Na verdade, no final do ano de 2016, o endividamento já se encontrava nos 14,6 milhões de euros, e no final do ano de 2020 o endividamento municipal foi de 11,4 milhões de euros.”

²⁷ Anexo 6 do Relato

²⁸ Anexo 8 do Relato

Informa, ainda, que no que se refere às taxas de execução da receita e da despesa, as mesmas têm vindo a crescer progressivamente, e, em 2020, já foram superiores a 85%, revelando o esforço do executivo na consolidação da situação financeira do Município.

7.4 – EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL

Para efeitos do estipulado nos artigos 40.º e 83.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, foram efetuados os respetivos cálculos²⁹, concluindo-se pela existência de um excedente orçamental corrente, de acordo com o que de seguida se apresenta:

Receitas Correntes (bruta)	Despesas Correntes	AMLP
17 299 020,40	15 300 453,87 €	1 366 439,56 €
	16 666 893,43 €	
Margem		632 126,97 €

7.5 – ACORDOS DE REGULARIZAÇÃO DAS DÍVIDAS E ACORDOS DE FACTORING

Tendo sido solicitada, relativamente ao ano de 2016, informação sobre a celebração de acordos de regularização de dívida e de contratos de *factoring*, bem como o envio do mapa modelo, devidamente preenchido, veio o Presidente da autarquia esclarecer:

*“O Município não tinha quaisquer contratos de factoring celebrados que tenham originado pagamentos em 2016. Quanto aos acordos de regularização de dívida, o Município celebrou um acordo de pagamento em prestações em 2014, com a entidade N, relativo ao processo inerente ao projeto com a entidade C, onde foi ordenada a devolução de verba no valor de 427.911,34€. O Município conseguiu negociar com a Autoridade de Gestão a devolução deste montante em 36 prestações mensais, as quais tiveram o seu início em 15 de novembro de 2015, e que originou uma despesa em 2016 de 151.603,77€.”*³⁰

Sobre esta questão, o Presidente da Câmara Municipal veio, ainda, clarificar que *“O acordo de regularização de dívida celebrado entre o Município de Sines em 2014 e a entidade N não decorreu de qualquer decisão judicial”*³¹.

Este acordo já se encontra referido no ponto 7.1 (CLC) deste Relatório, como tendo sido concluído em 2018, e refere-se a um processo de reposição/restituição de verbas que foram consideradas como recebidas indevidamente pela entidade A.

²⁹ Anexo 14 do Relato

³⁰ Anexo 8 do Relato

³¹ Anexo 24 do Relato

7.6 – INVENTARIAÇÃO E VALORIZAÇÃO DE BENS

Questionado o município acerca do atual estado de inventariação e valorização dos seus bens, vêm informar que “(...) temos dado cumprimento ao estatuído no ponto 2.8.1 do POCAL, estando atualizado o inventário de todos os bens, direitos e obrigações constitutivos do nosso património, dando assim cumprimento ao princípio da materialidade constante da alínea g) do ponto 3.2 daquele Plano.”³²

7.7 – MEDIDAS PARA IMPLEMENTAÇÃO DO SNC-AP

Questionado o Município, no email de diligências instrutórias, sobre as medidas tomadas com vista à entrada em vigor do SNC-AP, foi informado que: “O Município deu cumprimento aos procedimentos de implementação do SNC-AP, nomeadamente com a criação do Plano de Contas Multidimensional, com a correspondência entre o POCAL-SNCAP e a sua conversão, com o desconhecimento de ativos intangíveis, com reconhecimento dos ativos tangíveis que em POCAL não eram reconhecidos, e com a criação de procedimentos de validação da aplicação do novo normativo contabilístico no serviço de contabilidade e de gestão financeira e patrimonial.”³³

7.8 – PEDIDOS DE ESCLARECIMENTOS, QUEIXAS E DENÚNCIAS (PEQD)

Foi recebida nesta Direção-Geral uma denúncia, entrada em 19 de julho de 2018, relativa a eventuais situações que se prendem com a gestão da Câmara Municipal de Sines (CMS), que veio a ser registada como PEQD n.º 211/2018³⁴, com a apresentação de factos que se predem com:

- Não cumprimento do regime da contratação pública, quer por recurso indevido à contratação por ajuste direto visando beneficiar os mesmos fornecedores, quer por situações de conluio entre concorrentes;
- Ultrapassagem de horas extraordinárias sem que seja devidamente controlado;
- Uso abusivo, com proveito próprio, das viaturas atribuídas;
- Atraso na fixação dos objetivos no âmbito do SIADAP;
- Subsídios atribuídos a Associações sem a devida documentação necessária;
- Concurso para dirigentes que se encontravam em regime de substituição, para além do tempo legalmente permitido;
- Afetação de um espaço público ao uso privado de um colégio.

O referido PEQD, depois de várias diligências efetuadas, nomeadamente, troca de correspondência com a prestação de vários esclarecimentos, foi objeto de arquivamento, com indicação de que as matérias seriam tratadas em sede de processo de verificação interna das contas daquela entidade.

³² Anexo 8 do Relato

³³ Anexo 8 do Relato

³⁴ Anexo 15 do Relato

Assim, não obstante algumas das situações mencionadas na referida denúncia reportarem ao ano de 2018, considerou-se pertinente, em sede da presente verificação interna da gerência de 2016, ter em conta as seguintes situações elencadas, a saber:

- I. Ao nível da contratação pública³⁵:
 - a. Aquisição de viatura à entidade D

De acordo com os esclarecimentos prestados e da análise das peças procedimentais remetidas pela entidade³⁶, resulta que foram lançados dois procedimentos de contratação pública com vista à *“aquisição de viatura ligeira de passageiros, nova, para apoio ao serviço de verificação”*, tendo sido estabelecido o preço base, em ambos os procedimentos, em € 18.525,00.

O primeiro procedimento (Proc. 173/2018) realizou-se por consulta prévia, com convite a três entidades, e ficou deserto por via da exclusão das três propostas apresentadas (uma por ter sido apresentada fora de prazo e as outras duas por o preço apresentado ser superior ao preço base definido).

O segundo procedimento (Proc. 305/2018) foi lançado por ajuste direto e adjudicado à Empresa D, uma das empresas que havia sido convidada a apresentar proposta no procedimento referido anteriormente, pelo preço de € 18.518,09.

Constata-se que os referidos procedimentos decorreram de forma regular, contudo, duas das empresas convidadas a apresentar propostas no primeiro procedimento contratual tinham um sócio/gerente em comum, o que poderá revelar uma situação de conluio e/ou comportamento concertado³⁷, evidenciando forte indício de atos, acordos ou práticas suscetíveis de falsear as regras de concorrência, situação que é motivo para exclusão das propostas, de acordo com a al. g) do n.º2, do art. 70.º do CCP.

No entanto, considerando que tais propostas vieram a ser excluídas no âmbito do referido procedimento, ainda que por outros motivos, e que não resultou qualquer efeito financeiro, não haverá razão para apuramento de responsabilidade financeira sancionatória, por incumprimento das regras da contratação pública, de acordo com o previsto na alínea l) do n.º1, do art. 65.º da LOPTC.

A situação merece, ainda assim, que se recomende à entidade a adoção de maior rigor na escolha dos concorrentes/adjudicatários, assegurando o funcionamento de um sistema eficaz na prevenção de riscos de corrupção na contratação pública, tal como resulta das Recomendações do Conselho de Prevenção da Corrupção e, em especial, da Recomendação de 02 de outubro de 2019.³⁸

³⁵ Anexo 16 do Relato

³⁶ Anexo 17 do Relato

³⁷ O conluio na contratação pública consiste na concertação de propostas com o objetivo de eliminar ou limitar a concorrência nos procedimentos de contratação. Uma das formas mais comuns é quando os concorrentes acordam dar à entidade adjudicante a ilusão de concorrência efetiva, apresentando propostas mais elevadas do que a proposta apresentada pela empresa, previamente escolhida por estes, para vencer o procedimento.

³⁸ Acessível em http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/recomendacoes/recomendacao_cpc_20191002.pdf

b. Aquisição de transportes para o festival de música à entidade E

Da análise dos mapas de contratação pública no âmbito da prestação de contas e da consulta da base dos contratos públicos online³⁹ (Base.Gov), resulta que o Município de Sines celebrou os seguintes contratos, nos anos de 2014 a 2019, com a entidade E⁴⁰:

Objeto do Contrato	Tipo de Procedimento	Entidade(s) Adjudicatária(s)	Preço Contratual	Data de Celebração do Contrato
Serviço de transferes	Ajuste Direto Regime Geral	F	17.850,00 €	22/07/2014
Aquisição do serviço de transferes para o Festival Músicas do Mundo 2015	Ajuste Direto Regime Geral	F	18.900,00 €	17/07/2015
Aquisição do serviço de transferes para o Festival Músicas do Mundo 2016	Ajuste Direto Regime Geral	F	20.283,02 €	20/07/2016
Aquisição de serviços de transferes para transporte de bandas do Festival Músicas do Mundo 2017	Ajuste Direto Regime Geral	F	22.200,00 €	26/07/2017
Aquisição do serviço de 72 transferes para as bandas do FMM 2019	Ajuste Direto Regime Geral	F	18.950,00 €	17/07/2019
Aquisição do serviço de alojamento de técnicos e artistas para o Festival Músicas do Mundo 2016	Ajuste Direto Regime Geral	G	58.018,87 €	19/07/2016
Aquisição de serviços para realização de transferes	Consulta Prévia	H	25.000,00 €	11/07/2018

Analisados os referidos procedimentos através dos quais foram contratualizadas prestações de serviço com recurso ao ajuste direto, verifica-se que, face aos objetos contratuais e montantes individualmente considerados, decorreram de forma regular, nomeadamente no que respeita à escolha do tipo de procedimentos utilizados: por estarem em causa valores inferiores a € 75.000,00 (cf. art. 20, n.º1, al a) do CCP na redação vigente até 31/12/2017) e inferiores a € 20.000,00 (cf. art. 20.º, n.º 1, al. d) do CCP na redação vigente após 01/01/2018).

³⁹ Portal www.base.gov.pt - Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P. (IMPIC) – Anexo 16

⁴⁰ É de notar a existência de duas empresas com firma semelhante: entidade F e a entidade H (que sucedeu à entidade G).

No que respeita ao procedimento de aquisição de serviços lançado em 2018 através de consulta prévia, verifica-se que a escolha do procedimento foi também a correta face ao montante em causa, que era superior a € 20.000,00 e inferior a € 75.000,00 (cf. art. 20.º, n.º1, al. c) do CCP na redação vigente após 01/01/2018).

Ainda relativamente a este último procedimento mencionado, consultadas as respetivas peças procedimentais, apurou-se que:

- foram convidadas a apresentar proposta as concorrentes: empresas H, I e J⁴¹;
- Apenas a empresa H apresentou proposta e o contrato foi-lhe adjudicado pelo valor de € 25.000,00;
- As três concorrentes convidadas a participar no procedimento têm sócios/gerentes em comum, o que poderá revelar uma situação de conluio e/ou comportamento concertado⁴², evidenciando forte indício de atos, acordos ou práticas suscetíveis de falsear as regras de concorrência.

Também esta situação merece uma recomendação à entidade no sentido de adotar maior rigor na escolha dos concorrentes/adjudicatários, assegurando o funcionamento de um sistema eficaz na prevenção de riscos de corrupção na contratação pública.

c. Contratação por ajuste direto de forma reiterada e fraudulenta

De acordo com a análise dos mapas de contratação pública apresentados no âmbito da prestação de contas e da consulta da base dos contratos públicos online (Base.Gov), constata-se que o Município utiliza recorrentemente a contratação precedida de procedimentos por ajuste direto, resultando na celebração de contratos com o mesmo fornecedor.

Apresenta-se, a seguir, um quadro onde se elencam as situações apuradas, reportando ao período de 2016 e 2017:

⁴¹ Anexo 16 do Relato

⁴² Os concorrentes são convidados a apresentar proposta no sentido de perfazerem o número legalmente exigido de entidades convidadas num procedimento de consulta prévia (cf. art.º 114.º, n.º1 do CCP), mas acordam retirar as suas propostas, ou simplesmente não as apresentar, para que o procedimento seja ganho pela empresa escolhida previamente entre os operadores económicos.



Entidade(s) Adjudicatária(s)	Objeto do Contrato	Tipo de Procedimento	Preço Contratual	Data de Celebração do Contrato	Responsável pela autorização da despesa e/ou outorga do contrato ⁴³
	Empreitada - Execução de ciclovia, passeios e uma rotunda (Proc. 2016/300.10.001/10)	Ajuste Direto Regime Geral	147.349,30 €	06/12/2016	Presidente CM
K	Empreitada - Demolição de alguma alvenaria, construção de paredes interiores, assentamento de pavimento em mármore em algumas zonas e afagamento do pavimento existente (Proc. 2016/300.10.001/7)	Ajuste Direto Regime Geral	64.445,77 €	07/12/2016	Presidente CM
	Empreitada - Remoção do teto falso, aplicação da pedra mármore, deslocação da porta de elétrica existente com aplicação de novo vidro, arranjos na rede elétrica existente a manter, criação de uma sala de reuniões e barramentos das paredes do Balcão Único (Proc. 2017/300.10.001/16)	Ajuste Direto Regime Geral	19.576,61 €	11/08/2017	Presidente CM
L	Aquisição do serviço de aluguer de equipamentos e serviços de vídeo para o Festival de Música do Mundo 2016 (Proc. 680/ADRC/2016)	Ajuste Direto Regime Geral	18.000,00 €	18/07/2016	Presidente CM



Entidade(s) Adjudicatária(s)	Objeto do Contrato	Tipo de Procedimento	Preço Contratual	Data de Celebração do Contrato	Responsável pela autorização da despesa e/ou outorga do contrato ⁴³
	(Proc. 660/ADRG/2016)				
	Aquisição de serviços para fornecimento de tendas para camarins para o FMM 2016 (Proc. 773/ADRG/2016)	Ajuste Direto Regime Geral	14.560,00 €	26/07/2016	Presidente CM
M	Empreitada - reparação estrutural de dois viadutos (Proc. 2015/080.01.14/12)	Ajuste Direto Regime Geral	60.327,00 €	26/04/2016	Presidente CM
	Empreitada - Execução de vedação na antiga Escola Básica nº 1 em Sines (Proc. 2016/080.01.14/3)	Ajuste Direto Regime Geral	11.888,43 €	25/05/2016	Presidente CM
	Empreitada - Reparação dos muros da Rua da Barroca - Escadinhas da Praia, em Sines (Proc. 2016/080.01.14/4)	Ajuste Direto Regime Geral	43.747,36€	06/06/2016	Presidente CM
	Empreitada - Reparação de pavimentos em diversos locais da cidade (Proc. 2016/080.01.14/1)	Ajuste Direto Regime Geral	46.269,82€	23/06/2016	Presidente CM
	Empreitada - Pintura da Igreja Matriz de Sines (Proc. 2017/300.10.001/9)	Ajuste Direto Regime Geral	11.100,00€	31/03/2017	Vice Presidente CM (por ausência do Presidente CM)
	Empreitada - Reparação e caiação das paredes exteriores do edifício da Igreja, dos muros que a envolvem e da Fonte da Dona Betaça	Ajuste Direto Regime Geral	9.030,00 €	30/06/2017	Presidente CM



Entidade(s) Adjudicatária(s)	Objeto do Contrato	Tipo de Procedimento	Preço Contratual	Data de Celebração do Contrato	Responsável pela autorização da despesa e/ou outorga do contrato ⁴³
	(Proc. 2017/300.10.001/13)				
	Empreitada - Execução do troço novo de ligação da Rua da Vidigueira ao Bairro 25 de Abril e na reabilitação do estacionamento da Rua de Nisa (Proc. 2017/300.10.001/22)	Ajuste Direto Regime Geral	19.792,86€	22/09/2017	Presidente CM
	Empreitada - Reparação dos pavimentos em betuminoso (Proc. 2017/300.10.001/28)	Ajuste Direto Regime Geral	136.009,81€	13/11/2017	Presidente CM

Antes de mais, resulta da confrontação dos mapas de contratação pública apresentados no âmbito da prestação de contas e da consulta da base dos contratos públicos online (Base.Gov) que nem todos os contratos públicos celebrados pelo Município figuram no mapa de contratação pública remetido no âmbito da prestação de contas a este Tribunal, pelo que esta situação merece uma recomendação à entidade no sentido de proceder ao correto e completo preenchimento daquele documento.

Em sede de contraditório, o Município de Sines veio declarar que *“os contratos só não constariam no referido mapa se não tivessem sido escritos ou se não tivessem execução financeira no exercício”*, pois era o seu entendimento relativamente à legislação aplicável, designadamente a constante do ponto 8.3.3 do POCAL.

Quanto à eventual questão dos **contratos fracionados**, a este propósito dispõe o artigo 22.º do Código dos Contratos Públicos que, considerando que se trata de *prestações do mesmo tipo, suscetíveis de constituírem objeto de um único contrato*, a escolha do procedimento a adotar deveria ter sido efetuada tendo em conta o somatório dos valores dos vários procedimentos, considerando o acumulado dos preços contratuais por tipo de contrato (empreitada ou prestação de bens e serviços).

Trata-se de uma disposição legal que integra o universo dos mecanismos que visam prevenir a fraude à lei e que, exemplificativamente, se preveem nos artigos 16.º, n.º 2, 17.º, 18.º e 25.º, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 08/06 (normas que, para além de estabelecerem a competência para

autorização da despesa em função do custo total da aquisição, proíbem o fracionamento desta com a intenção de inobservar a disciplina aí contida e mandam considerar o somatório dos valores dos vários lotes sempre que os correspondentes bens ou serviços revelem identidade e homogeneidade) e nos artigos 19.º, 20.º, 21.º e 22.º, n.º 1, do CCP (regras, que, para além de consagrarem uma clara interdependência entre o valor dos contratos aí identificados e a escolha do procedimento, obrigam, ainda, a proceder à soma dos valores ou preços de todos os contratos injustificadamente cindidos e com vista à determinação do condicionamento ao seu valor, o que, conforme decorre do citado art.º 22.º, n.º 1, pressupõe a ocorrência de contratos reportados a prestações do mesmo tipo e suscetíveis de constituírem objeto de um único contrato).

Do elenco de contratos que consta do quadro acima, resulta que existiu fracionamento da despesa/divisão artificial dos contratos com o intuito de evitar o correto procedimento pré contratual, situação legalmente proibida, na seguinte situação:

- **Entidade L** – três contratos de prestação de serviços celebrados em 2016, cujo montante global ascende a € 80.560,00.

O valor acumulado dos contratos, por tipo de contrato, ultrapassou os limiares previstos à data para legitimar a escolha do ajuste direto na formação dos contratos de prestação de serviços (até € 75.000,00). Assim, face ao seu valor acumulado e considerando que se trata de *prestações do mesmo tipo (serviços), suscetíveis de constituírem objeto de um único contrato* (reportam ao mesmo projeto/evento e complementam-se entre si), de acordo com o estipulado no artigo 20.º CCP, os contratos deveriam ter sido precedidos do ajustado procedimento pré contratual - concurso público -, por forma a preservar o princípio da concorrência.

Nas situações evidenciadas dos dois contratos de empreitada celebrados com a **entidade K**, em 2016, cujo montante global ascende a € 211.795,07, e dos quatro contratos de empreitada celebrados com a **entidade M**, em 2016, cujo montante global ascende a € 162.232,61, verifica-se a falta de uma gestão transparente e concorrencial no âmbito da contratação pública, como é exigido na legislação aplicável, na medida em que não é feito um planeamento, pelo menos anual, das necessidades, de modo a proceder à abertura de um procedimento adequado ao valor que resulta da soma dos contratos com o mesmo objeto (ou semelhante), de modo a obter ganhos de maior eficiência e economia dos recursos financeiros disponíveis.

Quanto à **proibição do convite reiterado ao mesmo operador económico** nos procedimentos de ajuste direto (e de consulta prévia), o n.º 2 do artigo 113.º do CCP⁴⁴ estabelece limites máximos a partir dos quais determinadas entidades/fornecedores deixam de poder ser convidados a apresentar proposta num procedimento de ajuste direto (ou de consulta prévia) tendo em conta o seu passado contratual recente, com o objetivo de impedir que as relações contratuais perdurem com as mesmas entidades.

⁴⁴ O n.º 2 do art. 113.º do CCP, na redação vigente à data dos factos, dispunha:

“2 - Não podem ser convidadas a apresentar propostas entidades às quais a entidade adjudicante já tenha adjudicado, no ano económico em curso e nos dois anos económicos anteriores, na sequência de ajuste direto adotado nos termos do disposto na alínea a) do artigo 19.º, na alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º ou na alínea a) do n.º 1 do artigo 21.º, consoante o caso, propostas para a celebração de contratos cujo objeto seja constituído por prestações do mesmo tipo ou idênticas às do contrato a celebrar, e cujo preço contratual acumulado seja igual ou superior aos limites referidos naquelas alíneas.»

Do elenco de contratos que consta do quadro acima, verifica-se que os limites impostos por aquele preceito legal não foram respeitados nas seguintes situações:

- 1) **Entidade K** – contrato de empreitada celebrado em 2017, por ajuste direto, quando no ano anterior já haviam sido celebrados dois contratos de empreitada cujo montante acumulado era de € 211.795,07.
- 2) **Entidade M** - contratos de empreitada celebrados em 2017, por ajuste direto, quando no ano anterior já haviam sido celebrados quatro contratos de empreitada, cujo montante acumulado era de € 162.232,61.

Para aplicação da disposição mencionada exige-se que os contratos a celebrar tenham por objeto prestações do mesmo tipo ou idênticas às do contrato a celebrar, o que sucede nas situações em análise, e que o valor não ultrapasse os € 150.000,00, no caso de empreitadas, no período de referência (que é o ano económico em curso e os dois anos económicos anteriores).

Em sede de contraditório, relativamente àquelas normas que regulam a contratação pública nas empreitadas e nas aquisições de serviços, o Município de Sines veio alegar que tem adotado sempre uma conduta imparcial, isenta e de cumprimento das regras da contratação pública, defendendo, para o efeito, que recorria ao critério do CPV (Vocabulário Comum para os Contratos Públicos) previsto no Regulamento (CE) n.º 213/2008 da Comissão, de 28 de Novembro de 2007, para caracterizar o objeto dos contratos e aferir as “*prestações do mesmo tipo ou idênticas às do contrato a celebrar*” para controlo dos limites constantes no artigo 113.º do CCP e as “*prestações do mesmo tipo suscetíveis de constituírem objeto de um único contrato*” para efeitos do artigo 22.º do CCP, critério que diz ter sido defendido pela doutrina e comumente utilizado por inúmeras entidades em face de tais conceitos indeterminados.

Acrescentou que “não houve, por parte quer dos funcionários dos serviços respetivos, quer da parte do Chefe da Divisão de Administração e Finanças quer do Exmo. Sr. Vereador designado Vice-Presidente (que aprovou apenas um dos procedimentos e sempre com base na informação elaborada e subscrita pelos serviços, e que aliás não detinha nem detém o pelouro da área financeira e da contratação pública), quer da parte do Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal qualquer intuito de infringir seja o disposto no art.º 22º do CCP, seja o disposto no art.º 113º, nº 2 do CCP, sendo certo que nem sequer se representou a mera possibilidade de se poder estar a efetuar uma incorreta interpretação e aplicação dos normativos em causa ou de quaisquer outros atinentes à contratação pública”. E ainda que “com a entrada em vigor das alterações efetuadas pelo DL n.º 111-B/2017, de 31/08, os serviços deixaram de ter em consideração o CPV dando cumprimento ao estipulado na nova redação do art.º 113º do CCP”.

Ora, não obstante o CCP não contenha uma expressa definição do que se deverá entender por “*prestações do mesmo tipo ou idênticas*” e embora o recurso à classificação dos códigos CPV fosse um critério aceitável e ajustado para a sua determinação, afigura-se, contudo, que tal critério não pode ser interpretado e aplicado no sentido de que releva a totalidade do código (9 dígitos). Aliás, nesta matéria, a melhor doutrina defendeu a aplicação do CPV, como critério objetivo de apuramento

de prestações similares, concretamente, “(...) os três primeiros Algarismos, identificadores dos grupos de prestações contratuais - [que] definem, em geral, o tipo de prestação contratual que pode ser objecto de um contrato público ou o segmento de mercado em que tal prestação se insere – (...)”⁴⁵.

Além do mais, tal critério não poderia ser exclusivo. Aquele conceito deveria ser interpretado e densificado à luz do contexto geral subjacente a este Código, considerando que as normas em questão visam, no essencial, salvaguardar as regras da concorrência⁴⁶.

No caso dos limites impostos pelo n.º2 do artigo 113.º do CCP, são uma forma de condicionar o recurso ao ajuste direto através da contratação sistemática das mesmas entidades adjudicatárias, isto é, de salvaguardar que, ao recorrer a um determinado segmento de mercado através de um procedimento restritivo da concorrência, a entidade adjudicante não tem liberdade para contratar de forma irrestrita e sistemática com o mesmo operador económico. E o referido preceito legal não se reporta, nem o poderia fazer, sob pena de perder grande parte do seu sentido útil, a prestações exatamente iguais, mas sim do mesmo tipo⁴⁷ ou idênticas.

Já o propósito do citado artigo 22.º é o de assegurar a observância do princípio da unidade do objeto contratual, por forma a que não sejam utilizados expedientes dividindo artificialmente o valor de um único contrato em vários contratos e, dessa forma, evitando o recurso a procedimentos concorrenciais. O princípio subjacente a este preceito é o de determinar que, na presença de vários lotes com prestações do mesmo tipo, suscetíveis de constituírem objeto de um único contrato, deverá ser aplicado, a cada lote, o procedimento que for aplicável, em função do valor, à soma de todos os lotes.

Para efeitos deste último preceito legal, é, pois, de tomar em consideração, como indicadores ou elementos relevantes para aferir se estamos ou não perante “*prestações do mesmo tipo*”, a possibilidade de poderem ser objeto de uma mesma contratação, na perspetiva do princípio da unidade do objeto contratual em função de integrarem o mesmo setor de mercado ou de ser técnica e economicamente viável a sua aquisição conjunta, ainda que não sejam exatamente prestações iguais. Será ainda de considerar, como indicadores relevantes, destinarem-se as diversas prestações a um mesmo projeto/atividade e haver uma proximidade temporal na formação dos diversos contratos, embora com o limite máximo de um ano a contar do início do primeiro procedimento.

Nestas circunstâncias, o facto de estarmos perante códigos CPV diversos nos vários contratos celebrados não é só por si aspeto decisivo para concluir que não estamos perante “*prestações do mesmo tipo*”. Isto para além do facto da classificação baseada exclusivamente no CPV permitir, em boa parte dos casos, encontrar mais do que um código em que, melhor ou pior, se poderá enquadrar

⁴⁵ Cf. “*Temas de Contratação Pública I*”, João Amaral e Almeida e Pedro Fernández Sánchez, Coimbra Editora, 2011 (págs. 295 e 296).

⁴⁶ Neste sentido veja-se o Acórdão n.º 3/2022 – 3ª Secção, acessível em <https://www.tcontas.pt/pt-PT/ProdutosTC/acordaos/3s/Documents/2022/acoo3-2022-3s.pdf>

⁴⁷ Prestações do mesmo tipo são as do mesmo tipo contratual e não a natureza concreta de cada prestação, pois tal seria limitar o escopo de previsão do preceito e o mesmo acabaria por não alcançar os seus objetivos.

uma determinada prestação, podendo inclusive ocorrer situações em que as mesmas exatas prestações contratuais sejam objeto de enquadramento pela entidade em distintos códigos CPV.

Deste modo, a interpretação e a aplicação do referido conceito nas situações concretas pressupõe uma análise casuística, à luz dos propósitos subjacentes às mencionadas normas, e dos contornos específicos das prestações que integram os vários objetos contratuais.

Assim, nas situações em análise, sempre diremos que os contratos celebrados com a entidade L, em 2016, que foram cindidos, para além de serem do mesmo tipo (todas prestações de serviços), destinarem-se ao mesmo projeto/atividade e terem uma proximidade temporal na sua formação, revelam homogeneidade, pois integram o mesmo setor de mercado (foram prestados pelo mesmo operador económico), têm a mesma função económica e social e visam satisfazer o mesmo interesse público.

Não tendo sido realizado o devido procedimento, os contratos não podiam ter sido celebrados, pelo que a ausência do procedimento exigido, que era obrigatório, implica a falta de um elemento essencial da adjudicação, que determina a respetiva nulidade, nos termos dos artigos 161.º, n.º 1, al. l) do Código do Procedimento Administrativo (CPA)⁴⁸ e 283.º, n.º 1 do CCP. Nos termos da al. c) do n.º 2 do art. 59.º do RJAL⁴⁹, são nulas as deliberações de qualquer órgão das autarquias locais que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei (assumidas em incumprimento do regime previsto no CCP), podendo tais pagamentos gerar responsabilidade financeira sancionatória, por violação das normas relativas à assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas e das normas da contratação pública, infrações financeiras previstas, respetivamente, nas alíneas b) e l) do n.º 1, do artigo 65.º da LOPTC.

Nestes termos, é eventual responsável pelas infrações mencionadas o Presidente da Câmara Municipal, que autorizou as despesas e decidiu contratar.

Também nos casos sob análise, as prestações dos contratos celebrados com as entidades K e M, em 2016 e 2017, são do mesmo tipo, pois são todas empreitadas de obras públicas⁵⁰, e, tendo em atenção os elementos constantes do quadro, verifica-se a adjudicação de contratos, em 2017, àqueles dois operadores económicos quando, no ano anterior, o acumulado relativo a cada um deles ultrapassava o valor limite definido pelo artigo 113.º do CCP.

Estão, assim, reunidos os pressupostos de aplicação daquela disposição, já que nos contratos subsequentes, celebrados em 2017, infringiram-se as regras de contratação pública, designadamente o artigo 113.º, n.º 2, do CCP, conjugado com o artigo 19.º, al. a) do mesmo Código, na versão em vigor à data dos factos, situações que são suscetíveis de responsabilidade financeira sancionatória,

⁴⁸ Código de Procedimento Administrativo (CPA), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 07 de janeiro.

⁴⁹ Regime Jurídico das Autarquias Locais, 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.

⁵⁰ Revela também tratar-se de prestações idênticas pois apesar de terem sido enquadradas pela entidade em distintos códigos CPV são prestações contratuais semelhantes conforme resulta da descrição dos trabalhos constante das respetivas peças procedimentais (veja-se, a propósito, a descrição dos trabalhos enquadrados nas categorias de edificação de vedações Vs trabalhos de recuperação de muros, pavimentação Vs obras diversas de pavimentação, pintura de edifícios Vs renovação de pintura).

por violação das normas relativas à assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas e das normas da contratação pública, infrações financeiras previstas, respetivamente, nas alíneas b) e l) do n.º 1, do artigo 65.º da LOPTC.

Quanto à imputação das eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias, foi possível apurar⁵¹ que o responsável pela autorização da despesa daqueles contratos foi o Presidente da Câmara (e, num caso, o Vice-Presidente, em sua substituição⁵²). Contudo, as inerentes decisões de contratar foram suportadas por informações técnicas dos serviços competentes (“serviços de contratação pública”), com despachos favoráveis do Chefe de Divisão⁵³, apostos nas informações n.º 9053/2017, de 21/07 (Proc. n.º 2017/300.10.001/16), n.º 7547/2017, de 24/05 (Proc. 2017/300.10.001/13), n.º 11064/2017, de 27/07 (Proc. n.º 2017/300.10.001/22), n.º 11973/2017, de 11/08 (Proc. n.º 2017/300.10.001/28) e n.º 4376/2017, de 24/03 (Proc. n.º 2017/300.10.001/9).

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) e do n.º 1, do artigo 80.º-A do RFALEI, a eventual responsabilidade financeira recai sobre o Presidente da Câmara (e sobre o Vice Presidente no único caso em que agiu em substituição do Presidente) e sobre o mencionado dirigente.

Em contraditório pessoal, os responsáveis vieram aderir aos fundamentos apresentados em contraditório institucional relativamente às concretas infrações que lhes são imputadas. Ao que acrescem que os contratos em causa tiveram na sua génese informações do serviço competente, no qual confiavam, não tendo em momento algum sido alertados sobre a possibilidade de se estar a efetuar uma incorreta interpretação e aplicação daquelas disposições legais, pelo que nunca representaram a possibilidade de os procedimentos em causa poderem não ser válidos. Concluem requerendo a relevação da eventual responsabilidade financeira, nos termos do disposto no n.º 9 do artigo 65º da LOPTC, por, na sua opinião, se encontrarem reunidos os respetivos requisitos.

O Vice-Presidente veio ainda alegar que “*não detinha nem detém o respetivo pelouro, sendo que, por essa razão, não domina as matérias atinentes à contratação pública (...)*”.

No que respeita aquelas alegações relativas à imputação da responsabilidade financeira - advindas do facto de atuarem e tomarem decisões com base na confiança que depositaram nas indicações técnicas dos serviços municipais e/ou sem consciência da irregularidade à luz da legislação vigente -, cumpre notar que os cargos que aqueles responsáveis desempenham/desempenharam tinham inerentes deveres de diligência e de zelo, por forma a assegurar a legal e adequada tomada de decisão relativa à utilização de dinheiros públicos. Tais deveres não poderiam deixar de ser cumpridos com estrita observância de todo o acervo normativo a que os responsáveis se encontravam vinculados por força do exercício de funções públicas, sendo esta a única forma de garantir a prossecução do interesse público.

⁵¹ Anexo 24 do Relato - Informação prestada pelo Ofício com o Reg. Ent. n.º 15164/2020, de 20/10

⁵²Relativamente à Empreitada - Pintura da Igreja Matriz de Sines, adjudicada à entidade M pelo valor de 11.100,000€.

⁵³ Na Empreitada - Reparação dos pavimentos em betuminoso, adjudicada à entidade M, pelo valor de 136.009,81€, não consta despacho do dirigente em causa, tendo sido aprovada diretamente pelo Sr. Presidente da CM.

Portanto, a invocada impreparação dos responsáveis pela gestão e administração pública, a quem se exige, funcionalmente, um particular respeito e cumprimento da lei e o dever de atuar na prossecução do interesse público e com salvaguarda da legalidade financeira, não deve servir de fundamento a uma eventual relevação da sua responsabilidade financeira.

II. No âmbito dos recursos humanos:

a) Ultrapassagem de horas extraordinárias sem que seja devidamente controlado

Em resposta à matéria constante da denúncia, veio o Presidente da Câmara alegar que *“no que se refere ao trabalho extraordinário, o respetivo controlo é efetuado pelo serviço de Gestão de Recursos Humanos integrado na Divisão de Administração e Finanças. Existem alguns trabalhadores enquadrados nas carreiras de assistentes operacionais e assistentes técnicos em que já foi ultrapassado o limite legal previsto no art.º 120.º, n.º 2 al. a) da Lei n.º 35/2014, de 20/06, mas em conformidade com as demais disposições legais, designadamente no n.º 3, als. a) e b) do art. 120.º da supra citada lei”*⁵⁴. E, em resposta aos esclarecimentos solicitados no âmbito do presente processo, acrescentou que existe controlo dos registos de assiduidade e das horas extraordinárias, tendo remetido os mapas com esses registos, assim como esclareceu que o Município *“utiliza uma aplicação desenvolvida internamente que permite o controlo dos limites do trabalho suplementar”*⁵⁵ e que os procedimentos se encontram previstos no artigo 109º da Norma de Controlo Interno.⁵⁶

Questionado no âmbito da presente verificação interna de contas sobre qual o sistema de controlo dos limites de trabalho suplementar implementado pelo município, acrescentou que *“utiliza uma aplicação desenvolvida internamente, que permite o controlo dos limites de trabalho suplementar. O procedimento de autorização consta no n.º 2 do artigo 109.º da NCI, e resume-se a:*

- 1. O pedido de autorização para a realização de trabalho suplementar deve ser feito com uma antecedência mínima de três dias úteis pelo serviço;*
- 2. O pedido deve ser remetido a validação prévia pela GRH, em função dos limites legais e das dotações orçamentais previstas;*
- 3. O pedido é carregado na aplicação informática, onde se valida se o trabalhador já ultrapassou o limite ou não, e esta informação é remetida ao dirigente do serviço para posterior autorização.”*⁵⁷

Sobre os limites da duração do trabalho suplementar, dispõe o artigo 120.º da Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas (LGTFP)⁵⁸:

⁵⁴ Anexo 17 do Relato

⁵⁵ Alínea h) do ponto 3 do ofício resposta do Relato

⁵⁶ Anexo 18 do Relato

⁵⁷ Anexo 8 do Relato

⁵⁸ Lei n.º 35/2014, de 20/06, na redação mais recente dada pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março

“1 - É aplicável aos trabalhadores com vínculo de emprego público, com as necessárias adaptações e sem prejuízo do disposto no presente artigo e nos artigos seguintes, o regime do Código do Trabalho em matéria de trabalho suplementar.

2 - O trabalho suplementar fica sujeito, por trabalhador, aos seguintes limites:

- a) 150 horas de trabalho por ano;*
- b) Duas horas por dia normal de trabalho;*
- c) Um número de horas igual ao período normal de trabalho diário, nos dias de descanso semanal, obrigatório ou complementar, e nos feriados;*
- d) Um número de horas igual a meio período normal de trabalho diário em meio dia de descanso complementar.*

3 - Os limites fixados no número anterior podem ser ultrapassados, desde que não impliquem uma remuneração por trabalho suplementar superior a 60 /prct. da remuneração base do trabalhador:

- a) Quando se trate de trabalhadores que ocupem postos de trabalho de motoristas ou telefonistas e de outros trabalhadores integrados nas carreiras de assistente operacional e de assistente técnico, cuja manutenção ao serviço para além do horário de trabalho seja fundamentadamente reconhecida como indispensável;*
- b) Em circunstâncias excecionais e delimitadas no tempo, mediante autorização do membro do Governo competente ou, quando esta não for possível, mediante confirmação da mesma entidade, a proferir nos 15 dias posteriores à ocorrência.*

4 - O limite máximo a que se refere a alínea a) do n.º 2 pode ser aumentado até 200 horas por ano, por instrumento de regulamentação coletiva de trabalho.”

A lei impõe a coexistência de dois tipos de limites – um temporal fixado na alínea a) do n.º 2 do artigo 120.º da LGTFP (150 horas de trabalho por ano) e outro remuneratório previsto no n.º 3 do mesmo artigo (60% da remuneração base) -, mas apenas relativamente ao limite temporal prevê a possibilidade de o mesmo ser ultrapassado, o que implica que a prestação de um número de horas superior ao legalmente estabelecido só será possível desde que por tal prestação não seja devido montante que exceda 60% da remuneração base do trabalhador e que se trate de trabalhadores que se encontrem em qualquer das situações previstas na alínea a) do n.º 3 do citado artigo (motoristas ou telefonistas e outros trabalhadores integrados nas carreiras de assistente operacional e de assistente técnico cuja manutenção em serviço seja indispensável) ou na alínea b) do mesmo preceito legal (em circunstâncias excecionais e delimitadas no tempo).

O n.º 1 do artigo 120º veio estabelecer que é, ainda, aplicável o regime do Código do Trabalho (CT), nomeadamente o disposto nos artigos 226º e 227º do CT, daí decorrendo que o trabalho suplementar é algo de excecional, cuja realização deve ser prévia e expressamente determinada pelo dirigente. O mesmo é dizer que tem que existir uma prévia ponderação da necessidade da sua realização e que só se pode recorrer à prestação de trabalho extraordinário quando não se justifique a admissão de trabalhador.

Assim, a prestação de trabalho suplementar depende, em regra, da prévia autorização do superior hierárquico e dada a natureza excecional não regular, não normal, esporádica do trabalho

extraordinário, a avaliação da necessidade da prestação desse tipo de trabalho deve ser feita previamente à realização do mesmo.

Compilados os registos remetidos pela entidade relativos ao controlo de assiduidade e das horas extraordinárias prestadas em 2016⁵⁹, verificou-se que:

- Foram emitidas autorizações para a realização de trabalho suplementar, apesar de constar da informação dada pelo Serviço de Gestão de Recursos Humanos do Município que os trabalhadores propostos a realizar trabalho suplementar já estavam em situação de “saldo negativo” (ie, já haviam ultrapassado o limite das 150 horas de trabalho por ano), a trabalhadores que não integravam a carreira de motorista ou telefonista nem carreira de assistente operacional e de assistente técnico, sem que a indispensabilidade da manutenção em serviço para além do período normal de trabalho fosse fundamentada, e em situações em que não se verificavam circunstâncias excepcionais e delimitadas no tempo;
- As autorizações foram emitidas em momento posterior à prestação do trabalho suplementar.

Foram, pois, violados os normativos do CT relativamente à exigência de ato autorizador válido para a realização de trabalho extraordinário/suplementar, que, no caso em análise, não existiu previamente à sua realização, bem como foi violado o artigo 162.º da LGTFP na medida em que foi autorizada a prestação de trabalho extraordinário/suplementar além dos limites estabelecidos.

Constata-se, ainda, que não foi observado o registo de trabalho extraordinário/suplementar em mapa modelo de suporte aprovado pelo membro do Governo responsável pela área da administração pública, designadamente quanto ao fundamento para a realização do mesmo, à indicação do número de horas prestadas em meses anteriores, à indicação dos períodos de descanso compensatório gozados pelo trabalhador e às importâncias a pagar (cf. n.º 2, do artigo 121º da LGTFP e no n.º 1, da Portaria n.º 609/2009, de 5 de junho).

A prestação de trabalho extraordinário sem autorização prévia e para além dos limites legalmente impostos consubstancia uma despesa ilegal (cf. al. c) do n.º 2 do art.º 59.º do RJAL nos termos do qual são nulas as deliberações de qualquer órgão das autarquias locais que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei). Assim, todos os pagamentos autorizados com base na factualidade acima descrita, foram, conseqüentemente, ilegais e geradores de responsabilidade financeira sancionatória, por violação das normas relativas à assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas, infração financeira prevista na alínea b) do n.º 1, do artigo 65.º da LOPTC, imputável a quem os determinou (Fernando Miguel Ramos, na qualidade de vice Presidente da Câmara⁶⁰), não se imputando aqui responsabilidade reintegratória apenas por ter existido contraprestação efetiva e, por isso, não se considerarem os pagamentos efetuados como indevidos.

⁵⁹ Anexo 19 do Relato

⁶⁰ Em diversos pedidos para realização de trabalho extraordinário há, inclusive, a seguinte referência “*De acordo com o despacho do vice-Presidente datado de 24/05/2016 a estes trabalhadores pode ser pago até 60% da remuneração mensal*”, mesmo quando estão em causa técnicos superiores.

Em sede de contraditório institucional, o Município de Sines pronunciou-se sobre estes factos insertos no Relato de Verificação Interna de Contas, sustentando que *“o Vereador do pelouro dos Recursos Humanos, quando no início do ano de 2015, lhe suscitaram dúvidas quanto à questão atinente sobre a possibilidade legal de prestação de trabalho extraordinário por parte dos funcionários da autarquia (...) solicitou ao Gabinete Jurídico da Câmara Municipal parecer jurídico sobre a matéria, o qual foi emitido em 06/07/2015 (...).*

No âmbito do referido parecer, como se pode constatar a interpretação efetuada foi no sentido de ser admissível, por um lado, que o limite máximo estabelecido na al. a) do n.º 1 do art.º 120º da Lei n.º 35/2014, de 20/06, fosse ultrapassado seja nos termos da alínea a) do n.º 3 do art.º 120º do citado diploma seja nos termos do disposto na alínea b) do n.º 3 do art.º 120º da referida Lei (Lei n.º 35/2014, de 20/06), neles se incluindo os funcionários que integram a carreira Técnica Superior e, em todo o caso desde que não se ultrapassasse o valor correspondente a 60% da remuneração base do respetivo trabalhador”.

Foi também alegado que o trabalho extraordinário foi sempre previamente autorizado pelo respetivo superior hierárquico e pelos respetivos vereadores e pelo vereador dos recursos humanos, ainda que em alguns casos apenas o tenha sido verbalmente (*“no caso de situações em que por razões atinentes ou natureza dos trabalhos, a sua imprevisibilidade ou por outros casos de força maior, como a indisponibilidade de recursos para o efeito, a necessidade de continuidade dos serviços públicos, em face da respetiva urgência”*) sendo posteriormente reduzido a escrito e, verificados os pressupostos da respetiva execução, objeto de despacho de aprovação⁶¹. E nenhum trabalhador auferiu remuneração por trabalho suplementar que tenha ultrapassado os 60% da respetiva remuneração base.

O vice Presidente, Fernando Miguel Ramos, em contraditório pessoal, apresentou o mesmo argumento ao qual acrescentou que *“pautou a sua conduta com o zelo e diligência que lhe eram exigíveis em geral e em cada caso concreto, não tendo praticado, com o devido respeito, qualquer ato, típico, ilícito, culposo e punível, tendo em consideração por um lado que seguiu o disposto nos pareceres jurídicos emitidos pela técnica superior de direito e porquanto sempre diligenciou para que todo o trabalho extraordinário fosse efetivamente autorizado expressamente (ou seja, por escrito) previamente à prestação do respetivo trabalho ainda que em certas situações não fosse possível por parte dos funcionários e seus superiores hierárquicos dar cumprimento ao assim designado e pretendido”.*

Mais alegou, por cautela, que *“admitindo-se que os serviços municipais, através dos seus funcionários, poderão ter induzido o aqui exponente em erro, quer sobre os pressupostos de facto quer sobre os pressupostos de direito, sempre se requer que se releve a eventual responsabilidade financeira, nos termos do disposto no n.º 9 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08, por se encontrarem reunidos os respetivos requisitos”.*

⁶¹ De facto, a al. b) do n.º 3 do art. 120º da LGTFP prevê uma dispensa da autorização prévia para prestação de trabalho suplementar, mas apenas face às situações de força maior ou sempre que indispensável para prevenir ou reparar prejuízo grave para os órgãos e serviços, sendo certo que as mesmas deverão ser posteriormente justificadas pelo dirigente máximo do serviço.

Consultado o parecer jurídico junto ao processo⁶², assinado pela técnica superior jurista, verifica-se que o mesmo versa sobre as condições e os limites à realização de trabalho suplementar, sendo nele manifestada a possibilidade de ultrapassar o limite legal previsto na al. a) do n.º2 do art. 120.º da LGTFP (limite temporal de 150 horas/ano) *“quando se trate de motoristas, ou outros trabalhadores integrados nas carreiras de Assistente Operacional ou Assistente Técnico (...), e ainda para os Técnicos Superiores (...) desde que a percepção deste trabalho suplementar não ultrapasse 60% do salário base devido ao trabalhador (n.º3 do art. 120.º da LGTFP)”*.

Ora, analisado o contraditório apresentado e os novos elementos trazidos ao processo, foram promovidas alterações ao respetivo ponto do Relato, tendo sido acrescentada, ao nível da imputação de responsabilidade financeira, 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) e do n.º 1, do artigo 80.º-A do RFALEI, aquela Técnica Superior que emitiu os pareceres jurídicos que sustentaram a autorização da prestação de trabalho extraordinário a trabalhadores detentores da categoria de técnicos superiores para além dos limites legalmente impostos, sem que se mostrasse verificada a excecionalidade das circunstâncias e a sua delimitação no tempo.

No exercício do novo contraditório, realizado em consequência das referidas alterações ao Relato, a Técnica superior veio alegar que se encontra aposentada do Município de Sines desde 01 de janeiro 2018, tendo ao longo do seu percurso profissional desempenhado naquela entidade funções de técnica superior e de dirigente, funções que obrigavam a um constante acompanhamento da proliferação de legislação no âmbito das autarquias locais, sobretudo na área dos Recursos Humanos.

Relativamente à matéria cuja responsabilidade financeira lhe é imputada, descreveu a conjuntura que esteve na génese dos pareceres jurídicos que subscreveu e explicou que a necessidade de a CMS recorrer a trabalho suplementar decorre da promoção de vários eventos, ações sociais e culturais cuja organização é, por motivos de poupança do erário público, levada a cabo por recursos humanos da autarquia, recursos estes que foram evoluindo no seu percurso profissional: *“os funcionários administrativos de ontem são hoje técnicos superiores, licenciados em informática, ciências da comunicação, técnicos de som e Imagem, tal como são licenciados os técnicos superiores de turismo (...), pelo que praticamente todo o apoio logístico destas duas iniciativas, é feito por técnicos superiores”*.

Defende que efetuou *“uma correta interpretação e aplicação do disposto no artº 120º da Lei nº 35/2014, de 20/06, na redação aplicável e vigente à data e bem ainda do disposto no artº 226º e artº 227º, ambos do CT, tendo atribuído um significado, e determinado o seu sentido a fim de se entender a sua correta aplicação ao caso concreto, e, para o efeito, a tarefa árdua de interpretação jurídica efetuada, realizou-se através de elementos, meios, fatores ou critérios utilizados de forma harmónica e não isoladamente e necessariamente numa interpretação atualista”*.

⁶² Anexo 25 do Relato (docs 35, 36 e 37 do contraditório). O teor do parecer foi mantido pela técnica superior, licenciada em direito, em parecer jurídico datado de 18/04/2016 e posteriormente em parecer de 27/04/2017.

De acordo com a sua posição, “se a al. a) do n.º 3 do art.º 120.º refere expressamente as categorias e carreiras, já a al. b) do n.º 3 do art.º 120.º não estabelece qualquer restrição no que a essa matéria concerne, donde, é admissível que o empregador possa exigir de técnicos superiores (...) a prestação de trabalho suplementar, para além do limite legal das 150 horas anuais (ou 200 no caso de estipulação em CT como ocorre no Município atualmente), as quais devem ser remuneradas até ao limite estabelecido no corpo do n.º 3 do art.º 120.º da LGTP”. Acrescenta, ainda que “é nosso entendimento que a al. a) do n.º 3 do art.º 120.º da LGTP padece de inconstitucionalidade material ao limitar o âmbito da sua aplicação a certas categorias e carreiras, por violação do princípio do Estado de Direito Democrático, princípios da legalidade, da igualdade e da proporcionalidade firmados na nossa CRP (Cfr. art. 2.º, 3.º, n.º 2, 13.º, 16.º, 17.º, 18.º todos da nossa CRP)”.

Conclui alegando que “pautou a sua conduta de boa fé, com zelo e diligência exigíveis, sendo que, nunca equacionou a possibilidade de estar a efetuar uma errada interpretação dos normativos legais em causa, bem pelo contrário”, e requereu a não imputação de qualquer responsabilidade financeira sancionatória, ou, por mera cautela, admitindo-se que se possa verificar a errada interpretação e aplicação das normas e regras jurídicas, a relevação da responsabilidade nos termos do disposto no n.º 9 do art.º 65.º da LOPTC.

Ora, sem prejuízo das considerações já tecidas no ponto anterior em matéria de imputação de responsabilidade financeira, é de mencionar que os argumentos apresentados no sentido de que o recurso ao trabalho suplementar era justificado para suprir as “necessidades que se evidenciavam para a realização de vários eventos artísticos, culturais, sociais e de apoio às famílias e idosos e de comemoração dos dias festivos” - tratando-se naturalmente do exercício de uma função habitual, com caráter regular -, revelam que a natureza excecional e transitória do recurso ao trabalho suplementar é gorada na medida em que o Município de Sines recorre sistematicamente a tal solução.

Por outro lado, reforça-se que a prestação de trabalho suplementar é apenas admissível dentro do estrito condicionalismo imposto pelo artigo 227.º do CT, balizado pela necessidade de a entidade empregadora ter de fazer face a um acréscimo eventual e temporário de trabalho, bem como pela inexigibilidade da admissão de um trabalhador, para suprir essa carência pontual (n.º 1), a que acrescem os casos de força maior ou quando seja indispensável para prevenir ou reparar prejuízo grave para a empresa ou para a sua viabilidade (n.º 2), situações que não se mostraram verificadas no caso em apreço.

Analisando o contraditório apresentado pela Técnica Superior, é ainda de mencionar que o elemento literal da norma constante do art. 120.º da LGTFP, de facto, permite estender os limites previstos no n.º 2 até ao valor da remuneração base prevista no n.º 3 em duas situações distintas: a) desde que o trabalhador em causa integre alguma das carreiras mencionadas naquele preceito (que não inclui técnicos superiores)⁶³ e a sua manutenção ao serviço para além do horário de trabalho seja fundamentadamente reconhecida como indispensável; b) em circunstâncias excecionais e delimitadas no tempo (incluindo técnicos superiores).

⁶³ Podendo concordar-se ou não com a bondade da solução legislativa, esta é a posição dominante da doutrina. Cf. anotação ao art.º 120.º da LGTFP de Paulo Veiga e Moura e Cátia Arrimar in “Comentários à Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas”, 1.º volume, 1.ª edição, novembro 2014.

No entanto, nas situações que foram enquadradas na alínea b), a exigência da excecionalidade das circunstâncias e a delimitação no tempo não se verifica, pois, de acordo com as justificações apresentadas para a necessidade de recurso a trabalho suplementar, trata-se de uma prática recorrente, utilizada em diversos eventos/ações, ano após ano.

Deste modo, os argumentos apresentados não alteram a posição defendida no Relato, mantendo-se também a imputação da eventual responsabilidade financeira sancionatória à Técnica Superior, na medida em que nos pareceres jurídicos por si subscritos e que suportaram a decisão superior, apesar de ter interpretado corretamente as diversas situações em que são admitidas exceções aos limites da realização de trabalho suplementar para além do limite legal das 150 horas anuais, não assegurou clarificar que, nas situações concretas do trabalho suplementar a realizar por técnicos superiores, não se encontravam reunidos os pressupostos previstos da alínea b) do n.º3 do artigo 120.º da LGTFP.

- b) Concurso para dirigentes que se encontravam em regime de substituição, para além do tempo legalmente permitido

No sentido de apurar as alegações constantes da denúncia, foi solicitado ao Município o envio dos despachos de nomeação para cargos de direção, bem como os documentos comprovativos da abertura dos respetivos procedimentos concursais, referente ao mandato autárquico do período de 2013-2017. Dos elementos remetidos quanto a esta matéria, comprova-se que:

- Em 24 de setembro de 2014, são nomeados, em regime de substituição, por 90 dias, 3 chefes de divisão, com a justificação de “*enquanto os procedimentos concursais estiverem a decorrer*”. Os respetivos procedimentos concursais tiveram início em 16 de dezembro de 2014 (antes do decurso dos 90 dias) e, em 19 de dezembro de 2014, o Presidente da Câmara Municipal determina a prorrogação da nomeação provisória.
- Em 24 de junho de 2016, foi aprovada uma retificação ao aviso de abertura daqueles procedimentos concursais, para acrescer um novo lugar a concurso (passando assim a contemplar 4 lugares de dirigentes a concurso) e retificar o júri. Posteriormente, em 31 de agosto de 2016, procedeu-se à anulação dos 4 procedimentos concursais, com a justificação de ter sido aprovada uma nova estrutura orgânica dos serviços municipais que não fazia corresponder às novas unidades orgânicas as competências das anteriores cujos lugares de dirigente se encontravam a concurso.
- Com base “*na entrada em vigor da nova estrutura orgânica dos serviços municipais*”⁶⁴ o Presidente da Câmara Municipal efetuou a nomeação, em regime de substituição, de 5 dirigentes, com efeitos a 01 de setembro de 2016. Em 30 de setembro de 2016, na sessão ordinária da assembleia municipal, foi votada e aprovada a proposta do executivo para abertura de 5 procedimentos concursais para cargos dirigentes, com a publicação dos avisos

⁶⁴ Anexo 20 do Relato

de abertura em 30 de novembro de 2016. Em 30 de maio de 2017, em resultado daqueles procedimentos concursais, o Presidente da Câmara Municipal procedeu às 5 nomeações dos dirigentes, em comissão de serviço, pelo período de 3 anos, com efeitos a 01 de junho de 2017.

Antes de mais, importa referir que o Estatuto do Pessoal Dirigente (EPD), adaptado às câmaras municipais por força da Lei n.º 49/2012, de 29 de agosto⁶⁵, na redação em vigor à data dos factos, dispõe, no seu artigo 27.º, sob a epígrafe “*Designação em substituição*”, que:

- “1 - Os cargos dirigentes podem ser exercidos em regime de substituição nos casos de ausência ou impedimento do respectivo titular quando se preveja que estes condicionalismos persistam por mais de 60 dias ou em caso de vacatura do lugar.*
- 2 - A designação em regime de substituição é feita pela entidade competente, devendo ser observados todos os requisitos legais exigidos para o provimento do cargo, com exceção do procedimento concursal a que se referem os artigos 18.º a 21.º*
- 3 - A substituição cessa na data em que o titular retome funções ou passados 90 dias sobre a data da vacatura do lugar, salvo se estiver em curso procedimento tendente à designação de novo titular. (...)”.*

Assim, tendo em conta o disposto no n.º 1 do art.º 27.º, não é admissível a nomeação em regime de substituição em cargo nunca antes provido⁶⁶, uma vez que nesse caso nem ocorreu a ausência ou impedimento do respetivo titular por mais de 60 dias (vd. 1ª parte do n.º1, do art. 27.º), nem se operou a vacatura do lugar (vd. art. 27.º, n.º1, “*in fine*”). Aliás, no mesmo sentido rege o n.º3 do mesmo normativo que estabelece que a substituição cessa na data em que o titular retome funções ou passados 60 dias sobre a data da vacatura do lugar (salvo se estiver em curso procedimento tendente à nomeação de novo titular). Nesta conformidade, no atual regime legal parte-se sempre do pressuposto de ter existido num passado recente o provimento do cargo dirigente.

Aliás, neste sentido já se pronunciou este Tribunal, no Relatório n.º 8/2017 – FC/SRMT6, no qual se defendeu que “*não se encontram preenchidos os requisitos*” para nomear em regime de substituição 5 dirigentes de uma autarquia, na medida em que “*essas nomeações foram efetuadas na decorrência da aprovação do Regulamento de Organização dos Serviços Municipais (...), donde que aqueles cargos nunca estiveram providos.*”⁶⁷

⁶⁵ Procede à adaptação à administração local da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, objeto de sucessivas alterações, na redação mais recente dada pela Lei n.º 128/2015, de 03 de setembro, que aprova o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado

⁶⁶ Contrariamente ao regime que vigorava no domínio da Lei n.º 49/99, de 22/06 (que estabelecia o estatuto do pessoal dirigente da administração pública anteriormente à publicação da Lei n.º 2/2004, e do D.L. n.º 514/99 que o adaptava à administração local) em que poderia haver lugar à substituição mesmo para lugares que nunca tinham sido ocupados e a nomeação neste regime poderia ocorrer em qualquer momento.

⁶⁷ No mesmo Relatório acrescenta-se que “*o requisito «ausência ou impedimento do respectivo titular», essencial para o recurso ao esquema da nomeação em substituição, não se verificava nas situações em análise, pois os cargos (...) em causa nunca estiveram ocupados devendo-se, para efeitos do seu preenchimento, ter partido para a abertura dos correspondentes procedimentos concursais, com respeito pelo regime traçado no art.º 21º do EPD, que culminariam com a nomeação em regime de comissão de serviço consagrada no nº 8 da mesma norma, a única modalidade de provimento de pessoal dirigente existente no nosso ordenamento jurídico (vide os nºs 6 e 9).*

Já no tocante ao requisito da «vacatura do lugar», não basta que o lugar esteja vago, como acontece nas situações em disputa, que se reconduzem a lugares criados «ex novo» e que, logo, nunca foram preenchidos, mas sim que ele fique

Nesta conformidade, acolhendo esta interpretação e considerando que, no caso presente, o Presidente da Câmara Municipal efetuou, com efeitos a 01 de setembro de 2016, a designação, em regime de substituição, de 5 dirigentes, para lugares novos, criados na “nova estrutura orgânica dos serviços municipais” e que por isso nunca haviam estado providos, não ocorreu a ausência ou impedimento do(s) respetivo(s) titular(es) por mais de 60 dias, nem a vacatura do(s) lugar(es) em causa, pelo que não era admissível o recurso ao mecanismo da designação em regime de substituição.

De facto, do consignado nos números 1 e 3 do artigo 27.º da Lei nº 2/2004, de 15 de janeiro, infere-se que, para se admitir o exercício de funções em regime de substituição, é necessário que o cargo dirigente – no qual se verificou a ausência ou impedimento do respetivo titular por mais de 60 dias ou a vacatura do lugar - tenha estado anteriormente provido, o que não sucede nas situações em análise.

Ora, os factos referenciados são geradores de responsabilidade sancionatória, por violação das normas relativas à assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas e das normas relativas à admissão de pessoal, sendo punível com multa, no quadro das alíneas b) e l) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC, da responsabilidade do Presidente da Câmara Municipal que procedeu às designações dos dirigentes.

Em contraditório institucional é alegado que o entendimento supra explanado, de que não estava em causa uma qualquer situação de ausência ou impedimento do respetivo titular por mais de 60 dias nem uma situação de vacatura do lugar (nº 1 do artº 27º do Estatuto do Pessoal Dirigente) não foi, nem é, o perfilhado pelo Município de Sines, pois *“no momento em que se procedeu à nomeação, em regime de substituição, os serviços tiveram como ponto de partida, que se estaria efetivamente perante um caso de vacatura do lugar”*.

É justificado que aquele preceito legal deve ser interpretado de forma extensiva, *“(…) de acordo com o princípio da continuidade dos serviços públicos e demais princípios atinentes à atividade administrativa, sendo certo que não pode ser a expressão “substituição” a ditar e a qualificar o alcance do que se entende por vacatura do lugar, por contraposição à ausência ou impedimento, figuras distintas, sendo que a vacatura não se enquadra especificamente numa verdadeira situação de substituição e, por sua vez, a ausência e impedimento também não se enquadram numa verdadeira situação de integração por substituição”*.

O contraditório pessoal do PCM vem reforçar esta posição institucional de que *“importa efetuar uma correta interpretação do disposto no artº 27º, nº 1, mormente quanto ao que se entende por “vacatura*

vago porque o anterior titular não pode continuar no exercício das suas funções, ou por falecimento, ou por exoneração ou por aposentação, a qual tem caráter definitivo, ao contrário da ausência e do impedimento, que são meramente temporários.

E o nº 3 do art.º 27º do EPD é bem claro quanto a esse aspeto particular, ao prescrever que “a substituição cessa na data em que o titular retome funções ou passados 90 dias sobre a data da vacatura do lugar, salvo se estiver em curso procedimento tendente à designação do novo titular”, ou seja, só pode ocorrer a nomeação em substituição se tiver havido um anterior titular.”

- <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2017/reloo8-2017-srmtc.pdf>

do lugar” por contraposição aos casos de “ausência ou impedimento do respetivo titular”, porquanto, as designações efetuadas foram-no por se entender que nos casos concretos estavam em causa relativamente a cada um dos cargos dirigentes, situações de lugares vagos, ou seja, as designações foram efetuadas com fundamento da vacatura do lugar”.

Ora, os argumentos apresentados em nada alteram os factos descritos pelo que se mantém a posição defendida no Relato, restando apenas reforçar o entendimento da jurisprudência deste Tribunal relativamente à interpretação que resulta do quadro normativo em questão.

Quanto às designações em substituição que ocorreram em momento anterior (em 24 de setembro de 2014 e durante o tempo em que os respetivos procedimentos concursais se desenvolveram), é de referir que, até 31 de agosto de 2016 (data em que foram anulados) os procedimentos tendentes à nomeação de titulares para esses cargos ainda não haviam sido concluídos, o que possibilitou que situações excecionais e provisórias se arrastassem no tempo e desvirtuassem o espírito da lei nesse domínio.

III. Outras matérias constantes da denúncia:

a. Uso abusivo, com proveito próprio, das viaturas municipais

Em resposta à matéria constante da denúncia, veio o Presidente da Câmara alegar que *“(…) não corresponde à verdade que as viaturas automóveis sejam usadas para fins pessoais, sejam dos trabalhadores sejam dos membros que integram o órgão executivo”.*

Em sede da presente verificação interna de contas, foi ainda questionado ao Município se tem implementado algum sistema de controlo do uso das viaturas municipais e foi solicitado o envio dos registos de controlo da frota automóvel, referente ao período de 01/01 a 31/12/2016.

Em resposta, informou que *“O sistema de controlo das viaturas municipais, que existia em 2016 era da GuardSat. Atualmente o Município tem o sistema da Cartrack Portugal, SA.”* e remeteu os solicitados mapas de registo. Da consulta dos referidos elementos, decorre a lista das viaturas municipais, os respetivos quilómetros percorridos, o combustível gasto e os serviços municipais a que cada viatura se encontra afeta, não resultando dos mesmos qualquer indício que permita concluir pelo eventual uso abusivo.

b. Subsídios atribuídos a Associações sem a devida documentação necessária

No que respeita aos subsídios atribuídos, apurou-se que o Município dispõe do Regulamento Municipal de Apoio ao Associativismo (RMAA) nas áreas da cultura e recreio, ocupação dos tempos livres, educação, saúde e solidariedade, e do Regulamento Municipal de Apoio ao Associativismo Desportivo (RMAAD), cujos avisos foram publicados no Diário da República, 2ª Série, nº 230, de 20/11/2011.

No âmbito da instrução do presente processo de verificação interna de contas, foram remetidas pelo Município as listagens dos subsídios concedidos a entidades privadas⁶⁸, relativamente à gerência em análise, com indicação das entidades beneficiárias e respetivos montantes, bem como a referência às disposições legais que fundamentaram tais transferências, não resultando evidência de qualquer irregularidade.

⁶⁸ Anexo 21 do Relato

8 – APRECIÇÃO DO CONTRADITÓRIO PESSOAL E INSTITUCIONAL

Conforme já referido no ponto 3 deste Relatório, foram citados todos os responsáveis da Câmara Municipal de Sines que desempenharam funções no exercício de 2016, bem como o Chefe de Divisão de Administração e Finanças e uma Técnica Superior para se pronunciarem em contraditório pessoal, bem como a Câmara Municipal de Sines, na pessoa do atual Presidente (PCM), para se pronunciar relativamente à exequibilidade do Projeto de Recomendações expressas no ponto 14 do Relato⁶⁹.

O atual PCM apresentou o contraditório institucional e pessoal, assim como dois responsáveis, que também apresentaram contraditório pessoal, manifestando a sua adesão ao institucional. Também a Técnica Superior exerceu o direito de contraditório pessoal. No entanto, cinco vereadores não deram qualquer resposta.

Nas respostas obtidas foram expostos os factos e apresentados argumentos para justificar os procedimentos adotados, que, no entanto, não vieram alterar as posições defendidas no Relato e no presente documento, apesar das justificações que foram apresentadas pelo PCM e pelos responsáveis, nomeadamente, quanto aos pontos que deram origem a recomendações, terem sido tidas em consideração, apreciadas e trazidas ao texto deste Relatório.

O PCM menciona ainda que o atual executivo e os serviços municipais terão, como sempre, em boa conta as recomendações propostas, já sendo prática corrente dos serviços municipais seguir as instruções, criar mecanismos mais eficazes e preocupar-se em cumprir os diversos preceitos legais.

⁶⁹ Ponto 2 deste Relatório

9 – CONCLUSÃO

Assim, face às situações atrás relatadas, não se pode concluir no sentido de que a verificação interna da conta do Município de Sines, de 2016, reúna as condições para homologação pela 2ª Secção, conforme o art.º 53.º, n.º 3, da LOPTC, atendendo a que se evidenciam situações geradoras de eventual infração financeira sancionatória, as quais foram mencionadas ao longo do texto do presente Relatório.

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 as recomendações do Tribunal de Contas formuladas no Ofício n.º 11847º, de 29/06/2015, referiam-se parcialmente às mesmas situações agora relatadas, tendo-se verificado que, na gerência em análise, não foram totalmente acolhidas, contudo têm vindo a ser implementadas medidas de correção, 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.

10 - 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 29.º e do n.º 1, do artigo 57.º da LOPTC, e do artigo 136.º do Regulamento do TC, ao que se dignou o Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto de emitir o Parecer do Ministério Público n.º 68/2022, de 14 de setembro, concluindo que:

“1. Enquadramento geral

1.1 A Verificação Interna da Conta (VIC) subjacente ao presente Projeto de Relatório surgiu no âmbito do programa de fiscalização da 2ª Secção do Tribunal de Contas (TC) e é relativa ao período de 01 de janeiro a 31 de dezembro de 2016.

1.2 Concluiu-se, fundamentadamente:

1.2.1. é utilizada recorrentemente a contratação precedida de procedimentos por ajuste direto, resultando na celebração de contratos com o mesmo fornecedor, que se traduzem quer no fracionamento ilegal de despesa, quer no incumprimento da proibição de convite reiterado ao mesmo operador económico estipulada pelo artigo 113º do Código dos Contratos Públicos;

1.2.2. nos procedimentos por consulta prévia, verifica-se falta de rigor na escolha dos concorrentes/adjudicatários;

^{7º} Anexo 9 do Relato

- 1.2.3. *a existência de prestação de trabalho extraordinário sem autorização prévia e para além dos limites legalmente impostos, em incumprimento do regime previsto no Código de Trabalho e na Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas;*
- 1.2.4. *que foi efetuada, com efeitos a 01 de setembro de 2016, a designação, em regime de substituição, de 5 dirigentes, para lugares novos (criados pela nova estrutura orgânica dos serviços municipais e que por isso nunca haviam estado providos), o que não era admissível face ao regime previsto no artigo 27.º da Lei nº 2/2004, de 15/01 (EPD);*
- 1.2.5. *as taxas de execução orçamental da receita e da despesa revelaram valores baixos, denotando pouco rigor na previsão face aos valores efetivamente arrecadados e pagos;*
- 1.2.6. *elevados Prazos Médios de Pagamento a fornecedores que induziram ao pagamento de juros de mora;*
- 1.2.7. *pela formulação das recomendações pertinentes ao atual órgão executivo do Município de Sines;*
- 1.2.8. *pela indiciação da prática de várias infrações financeiras sancionatórias referenciadas no quadro constante do ponto 10 do projeto de Relatório.⁷¹*

2. Apreciação e posição do Ministério Público

O Ministério Público concorda com as recomendações mencionadas e reserva-se para momento posterior e oportuno, numa análise necessariamente mais aprofundada, analisar caso a caso, todas as circunstâncias factuais, legais, objetivas e subjetivas de cada uma delas para verificar se estão reunidos todos os pressupostos que determinem ou possibilitem a efetivação da responsabilidade financeira dos indigitados responsáveis.

Pelo que, por ora, nada mais se nos oferece pronunciar quanto ao Projeto de Relatório em análise.”

⁷¹ Ponto 11 deste Relatório

11— MAPA DE EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS

Item	Descrição do facto	Norma(s) violada(s)	Responsáveis	Apuramento de responsabilidade sancionatória
7.8	Celebração, em 2016, de contratos públicos na sequência de procedimentos pré-contratuais incorretos, cujos valores acumulados, por tipo de contrato, ultrapassaram os limiares previstos à data para legitimar a escolha do ajuste direto na formação dos contratos de prestação de serviços, nomeadamente a celebração de três contratos de prestação de serviços com a entidade L.	Artigos 19.º, 20.º e 22.º do Código dos Contratos Públicos	Presidente da Câmara Municipal	alíneas b) e l) do n.º 1, do artigo 65.º da LOPTC (a cada infração evidenciada corresponde uma multa, que tem como limite mínimo o montante correspondente a 25 UC e como limite máximo o correspondente a 180 UC)
I. c)	Celebração, em 2017, de contratos públicos com adjudicatários aos quais estava proibido o convite: Contrato de empreitada com a entidade K., por ajuste direto, quando no ano anterior já haviam sido celebrados dois contratos de empreitada, cujo montante acumulado era de €211.795,07, Contratos de empreitada com a entidade M por ajuste direto, quando no ano anterior já haviam sido celebrados quatro contratos de empreitada, cujo montante acumulado era de €162.232,61	n.º 2 do art. 113.º do Código dos Contratos Públicos	Presidente da Câmara Municipal Vice Presidente Câmara ⁷² Chefe de Divisão: (à exceção da empreitada - Reparação dos pavimentos em betuminoso, adjudicada à entidade M, pelo valor de 136.009,81€)	alíneas b) e l) do n.º 1, do artigo 65.º da LOPTC (a cada infração evidenciada corresponde uma multa, que tem como limite mínimo o montante correspondente a 25 UC e como limite máximo o correspondente a 180 UC)
7.8 II. a)	Autorização, em momento posterior, para a prestação de trabalho extraordinário além dos limites legalmente impostos	artigos 226º e 227º do CT e artigos 120.º e 162.º da LGTFP	Vice Presidente da Câmara: Técnica Superior Jurista	alínea b) do n.º 1, do artigo 65.º da LOPTC (a cada infração evidenciada corresponde uma multa, que tem como limite

⁷² Apenas relativamente à Empreitada - Pintura da Igreja Matriz de Sines, adjudicada à entidade M pelo valor de 11.100,000€.

Item	Descrição do facto	Norma(s) violada(s)	Responsáveis	Apuramento de responsabilidade sancionatória
				mínimo o montante correspondente a 25 UC e como limite máximo o correspondente a 180 UC)
7.8 II. b)	Designação de 5 dirigentes intermédios, com efeitos a 01 de setembro de 2016, em regime de substituição, para lugares novos, criados pela nova estrutura orgânica dos serviços municipais e que, por isso, nunca haviam estado providos	n.ºs 1 e 3 do artigo 27.º da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro	Presidente da Câmara Municipal	alíneas b) e l) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC (a cada infração evidenciada corresponde uma multa, que tem como limite mínimo o montante correspondente a 25 UC e como limite máximo o correspondente a 180 UC)

12 – 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
2016	17.164,00

13 – DECISÃO

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

- I. Aprovar o presente Relatório relativo à gerência de 2016;
- II. Recusar a homologação da conta do Município de Sines, da gerência de 2016, 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 de Sines e a todos os membros do órgão executivo em funções, bem como ao Presidente da Assembleia Municipal;
 - b) Aos responsáveis pela conta do Município de Sines relativa ao ano económico de 2016;
 - c) À Diretora-Geral das Autarquias Locais;
 2. Ao Presidente da Câmara Municipal de Sines 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 57.º 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 12.

Tribunal de Contas, em de de 2022.

A Juíza Conselheira Relatora,

(Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote)

Os Juízes Conselheiros Adjuntos,

(Ana Margarida Leal Furtado)

(Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes)



FICHA TÉCNICA

Nome	Categoria
Coordenação Geral Helena Cruz Fernandes	Auditora-Coordenadora
Coordenação Isabel Maria de Fátima Relvas Cacheira	Auditora-Chefe
Técnico Ana Maria Antunes Ramalheira Neto Margarida Costa Santos	Técnico Verificador Superior de 2ª Classe Técnico Superior – Jurista

CONSTITUIÇÃO DO PROCESSO

Volume	Descrição
II	Relato (segunda versão), ofícios para Audição de Responsáveis e segundo Contraditório
	Anteprojeto de Relatório
	Projeto de Relatório
I	Relato de Verificação Interna da Conta de Gerência de 2016 do Município Sines, documentos anexos e contraditório pessoal e institucional

