

Processos n.ºs 2566/2017 e 2142/2017

Município de Sintra e Serviços Municipalizados de Água e Saneamento do Município de Sintra

Gerência de 2017

RELATÓRIO N.º 21/2022

VERIFICAÇÃO INTERNA DE CONTAS



ÍNDICE

1 – SUMÁRIO EXECUTIVO	4
1.1 – NOTA PRÉVIA	4
1.2 – PRINCIPAIS CONCLUSÕES.....	4
2 – RECOMENDAÇÕES.....	5
3– CONTRADITÓRIO	6
4 – EXAME DA CONTA	8
5 – DILIGÊNCIAS EFETUADAS.....	11
6 – MUNICÍPIO DE SINTRA	11
6.1 – TAXAS DE EXECUÇÃO ORÇAMENTAL.....	11
6.2 – EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL	11
6.3– ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL.....	12
6.4 – GARANTIAS BANCÁRIAS	12
6.5 – EXISTÊNCIA DE DIVERSOS PEQD’S E DO ROCI N.º 21/2022	13
6.6 – NORMA DE CONTROLO INTERNO	17
7 – SERVIÇOS MUNICIPALIZADOS DE ÁGUA E SANEAMENTO DE SINTRA	17
7.1 – TAXAS DE EXECUÇÃO ORÇAMENTAL.....	17
7.2 – MOVIMENTOS A DÉBITO NO MAPA DE OPERAÇÕES DE TESOURARIA.....	18
7.3 – NORMA DE CONTROLO INTERNO	18
7.4 – CERTIFICAÇÃO LEGAL DE CONTAS	18
7.5 – PEQD 23/2019	19
7.5.1 - ANÁLISE PRELIMINAR DO PEQD.....	20
7.5.2 – APRECIÇÃO DO CONTRADITÓRIO RELATIVO AO PEQD	23
8 – APRECIÇÃO DO CONTRADITÓRIO PESSOAL E INSTITUCIONAL.....	25
9 – CONCLUSÃO.....	25
10 - VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	26
11 – EMOLUMENTOS	26

12- DECISÃO	27
CONSTITUIÇÃO DO PROCESSO	29
ANEXOS.....	29
FICHA TÉCNICA	30

Relatório de Verificação Interna de Contas

1 – SUMÁRIO EXECUTIVO

1.1 – NOTA PRÉVIA

Em cumprimento do Programa de Fiscalização da 2.^a Secção do Tribunal de Contas (TC), foi realizada a verificação interna efetuada às contas de gerência do Município da Sintra (MS) e dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento do Município de Sintra (SMAS), relativas ao período de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2017, da responsabilidade dos elementos constantes das respetivas relações nominais¹.

O exame da conta foi realizado tendo presente o disposto no n.º 2, do artigo 53.º, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)² e ainda o disposto na Resolução n.º 06/03 - 2.ª S, de 18 de dezembro e no artigo 128.º do Regulamento do Tribunal de Contas³.

1.2 – PRINCIPAIS CONCLUSÕES

As situações detetadas na presente verificação interna suscitam a formulação das seguintes conclusões:

Município de Sintra

- Ineficácia do procedimento de controlo da liberação de garantias prestadas por terceiros, a título de cauções, que poderá implicar o pagamento de indemnizações e juros;
- Inclusão do saldo da gerência de 2015 no orçamento inicial de 2017, em violação das regras do POCAL, mas que, tendo em consideração que o Município procedeu em conformidade com o Parecer da entidade E, entendeu-se não ser de imputar responsabilidade à entidade;
- Foram analisadas diversas denúncias sobre matérias relacionadas com a contratação pública, contudo, face aos elementos de análise disponíveis em sede de verificação interna de contas, não foi possível concluir pela existência de alguma situação suscetível de constituir eventual infração financeira;
- A norma de controlo interno (NCI) em vigor no ano de 2017, foi aprovada pelo órgão executivo em 15/03/2007, revelando-se desatualizada face às alterações legislativas em matéria de gestão financeira, orçamental e patrimonial; apesar do Município ter informado que se encontra a

¹ Anexo A do Relato – Fls. 703 a 706.

² Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, sucessivamente alterada e republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, e posteriormente pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março, pela Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho, e pela Lei n.º 12/2022, de 27 de junho.

³ Aprovado em reunião do Plenário Geral, de 24 de janeiro de 2018 e publicado no DR, 2.ª série, n.º 33, de 15 de fevereiro de 2018.

diligenciar procedimentos internos, com vista à revisão daquela norma, entende-se ser de recomendar à entidade que concretize a respetiva atualização.

Serviços Municipalizados de Água e Saneamento do Município de Sintra (SMAS)

- O saldo da gerência anterior não se encontrava refletido na receita cobrada líquida desvirtuando, assim, a taxa de execução da receita. Em contraditório, foi informado que, no futuro, se procederá à regularização da situação;
- Foi rececionada uma denúncia relativa à área da contratação pública, sendo de realçar a abertura de um concurso público urgente, sem que a fundamentação apresentada na proposta de abertura do procedimento fosse manifestamente suficiente para justificar o caráter de urgência, para a sua admissibilidade, sendo este facto suscetível de imputação de eventual infração financeira, por incumprimento do artigo 155.º do CCP. Contudo, em contraditório os alegantes apresentaram justificação detalhada (incluindo documentação, contendo fotografias, enviadas pelos munícipes relativas a queixas sobre o acumular dos resíduos sólidos), no que tange à necessidade dos referidos serviços, assim como à qualificação como imprescindível do lançamento do procedimento por concurso público urgente, face à premência de recolha de resíduos sólidos nas áreas populacionais de Agualva-Cacém e de Queluz.

Assim, ainda que não esteja devidamente fundamentada a adoção do concurso público urgente na proposta de abertura do procedimento, entendeu-se acolher as justificações aduzidas em sede de contraditório, dada a natureza dos serviços em causa (recolha e transporte de resíduos sólidos urbanos) e ao facto de se tratar de uma fase de transição de internalização destes serviços nos SMAS, afastando-se a imputação da eventual infração financeira sancionatória.

- Os SMAS dispõem de uma norma de controlo interno aprovada em setembro de 2014, que, atendendo à entrada em vigor do SNC-AP, deverá ser objeto de atualização. Em contraditório, foi informado que se prevê que os trabalhos de revisão da referida norma venham a ser concluídos até ao final do corrente ano.

2 – RECOMENDAÇÕES

Atenta a natureza das conclusões acima expostas, formulam-se as seguintes recomendações ao atual órgão executivo do Município de Sintra e ao Conselho de Administração dos SMAS de Sintra embora, em sede de contraditório institucional, tenham sido feitas considerações sobre as mesmas:

Município de Sintra

- Cumprir as regras orçamentais previstas no POCAL e os princípios fundamentais consagrados na Lei de Enquadramento orçamental, assim como as disposições do SNC-AP no que respeita à elaboração das demonstrações previsionais e sua execução;

- Estabelecer procedimentos de controlo eficaz quanto às garantias bancárias prestadas por terceiros, de forma a liberar as mesmas nos prazos definidos por lei;
- Aprovar a Norma de Controlo Interno do Município atualizada e ajustada ao novo referencial contabilístico, de modo a manter em funcionamento o sistema de controlo interno adequado às atividades da autarquia assegurando o seu acompanhamento e avaliação permanente.

Serviços Municipalizados de Água e Saneamento do Município de Sintra (SMAS)

- Garantir a correta contabilização da inclusão do Saldo da Gerência Anterior em Receita Cobrada Líquida, de forma a não desvirtuar a taxa de execução da Receita;
- Aprovar a Norma de Controlo Interno atualizada e ajustada ao novo referencial contabilístico, de modo a manter em funcionamento o sistema de controlo interno adequado às atividades dos SMAS, assegurando o seu acompanhamento e avaliação permanente;
- Observar as normas que regulam a contratação pública na aquisição de bens e serviços e nas empreitadas de obras públicas, designadamente na escolha e realização dos procedimentos pré-contratuais adequados.

3- CONTRADITÓRIO

No âmbito do exercício do contraditório, consagrado nas normas constantes dos artigos 13º e 61º, n.º 6, este último aplicável por força da remissão constante do artigo 67.º, n.º 3, todos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), os responsáveis⁴ identificados no quadro seguinte foram citados⁵, entre 11/07/2022 e 26/07/2022⁶ para, querendo, se pronunciarem sobre os factos insertos no Relato de Verificação Interna de Contas do Município da Sintra (MS) e dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento do Município de Sintra (SMAS), Gerência de 2017:

Exercício do contraditório			
Nome	Cargo	Período de responsabilidade	Observações
Atual Presidente da Câmara Municipal			Pronunciou-se em contraditório, sobre o relato e a exequibilidade do projeto de recomendações e sobre o quadro das infrações financeiras
Atual Presidente do Conselho de Administração dos SMAS			
Basílio Adolfo Mendonça Horta Franca	Presidente da Câmara Municipal	01-01-2017 a 31-12-2018	Pronunciou-se em contraditório pessoal

⁴ Anexo 1 deste Relatório

⁵ Anexo 2 deste Relatório

⁶ O facto de alguns citados não terem levantado o Relato nos CTT e uma das moradas estar incorreta, originaram novas notificações, em momentos diferentes.

Exercício do contraditório			
Nome	Cargo	Período de responsabilidade	Observações
	Presidente do Conselho de Administração dos SMAS	01-01-2017 a 31-12-2018	
Rui José Costa Pereira	Vereador	01-01-2017 a 31-12-2018	Não se pronunciou em contraditório
Eduardo Jorge Glória Quinta Nova	Vereador	01-01-2017 a 31-12-2018	Pronunciou-se em contraditório pessoal
Pedro Manuel Costa Ventura	Vereador	01-01-2017 a 31-12-2018	Pronunciou-se em contraditório pessoal
	Vogal do Conselho de Administração dos SMAS	01-01-2017 a 30-10-2017	
Luís Manuel Pires Patrício	Vereador	01-01-2017 a 25-10-2017	Não se pronunciou em contraditório
Maria Piedade Matos Pato Mendes	Vereadora	01-01-2017 a 31-12-2018	Pronunciou-se em contraditório pessoal
	Vogal do Conselho de Administração dos SMAS	01-01-2017 a 31-12-2018	
Domingos Linhares Quintas	Vereador	30-10-2017 a 31-12-2018	Pronunciou-se em contraditório pessoal
Ana Isabel Neves Duarte	Vereadora	30-10-2017 a 31-12-2018	Não se pronunciou em contraditório
	Vogal do Conselho de Administração dos SMAS	31-10-2017 a 31-12-2018	
Marco Paulo Caldeira Almeida	Vereador	01-01-2017 a 31-12-2018	Não se pronunciou em contraditório
Carlos Parreiras Fernandes	Vereador	01-01-2017 a 31-12-2018	Não se pronunciou em contraditório
Maria Paula Gomes Pinto Simões	Vereadora	01-01-2017 a 31-12-2018	Não se pronunciou em contraditório
Paulo Jorge Jacinto Veríssimo	Vereador	01-01-2017 a 31-12-2018	Não se pronunciou em contraditório
José Pedro Dias Cunha Matias Silva	Vereador	01-01-2017 a 31-12-2017	Não se pronunciou em contraditório

Nessa conformidade, foram citados os responsáveis que integraram o órgão executivo do Município de Sintra e o Conselho de Administração dos SMAS, nos exercícios de 2017 e 2018 e os atuais Presidentes daqueles órgãos, sendo que os responsáveis, que assim o entenderam, exerceram o direito de contraditório aderindo às alegações⁷ apresentadas no contraditório institucional.

As alegações foram tidas em consideração e trazidas ao texto do presente Relatório, nos pontos a que digam respeito.

⁷ Anexo 3 do Relatório.

4 – EXAME DA CONTA

O exame das contas foi realizado tendo presente o disposto no n.º 2, do art. 53.º, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) e ainda o disposto na Resolução n.º 06/03 - 2.ª S, de 18 de dezembro e no artigo 128.º do Regulamento do Tribunal de Contas⁸.

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

Unid.: Euro

Gerência de 2017	Conta de Documentos (Mapa de Contas de ordem)		Conta de Dinheiro (Mapa de Fluxos de Caixa)	
Município de Sintra				
Débito:				
Saldo de abertura	6 617 888,96		77 989 205,01	
Entradas	1 569 745,15	8 187 634,11	179 715 732,26	257 704 937,27
SMAS Sintra				
Débito:				
Saldo de abertura	5 222 091,51		14 751 926,84	
Entradas	1 141 530,34	6 363 621,85	136 189 699,25	150 941 626,09
Município de Sintra				
Crédito				
Saídas	1 151 382,43		146 217 497,70	
Saldo de encerramento	7 036 251,68	8 187 634,11	111 487 439,57	257 704 937,27
SMAS Sintra				
Crédito				
Saídas	1 113 833,09		137 923 335,26	
Saldo de encerramento	5 249 788,76	6 363 621,85	13 018 290,83	150 941 626,09

A mesma reflete o resultado das operações financeiras constantes dos Mapas de Fluxos de Caixa e Contas de Ordem do Município⁹ e dos SMAS¹⁰. Ressalva-se que o Mapa de Fluxos de Caixa do Município contém um erro de programação informática em que os valores dos saldos das operações de tesouraria aparecem trocados com os de execução orçamental. O Município remeteu, posteriormente, o mapa¹¹ correto aprovado pelo órgão competente.

⁸ Aprovado em reunião do Plenário Geral, de 24 de janeiro de 2018 e publicado no DR, 2.ª série, n.º 33, de 15 de fevereiro de 2018.

⁹ Anexo B do Relato – Fls.708 a 711.

¹⁰ Anexo B do Relato – Fls.714 a 710.

¹¹ Anexo B do Relato – Fls.712 a 713.

Conforme Balanços¹², Demonstrações de Resultados¹³ e Mapas de Controlo Orçamental¹⁴, apresentam-se de seguida os montantes globais dos Ativos, Passivos e Fundos Próprios, a estrutura de resultados das entidades, os dados de execução orçamental, bem como a data de aprovação das Normas de Controlo Interno¹⁵.

Unid.: Euro

Balanço 31/12/2017	Ativo	Passivo	Fundos Próprios
Município de Sintra	853 021 583,46	100 111 740,01	752 909 843,45
SMAS de Sintra	105 730 809,46	20 068 540,12	85 662 269,34

Município de Sintra

Unid.: Euro

Norma de Controlo Interno	Resultados		Execução Orçamental		
Aprovada pelo órgão executivo em 15/03/2007	Resultados Operacionais	24 048 942,16	Receita	Previsões Corrigidas	172 235 000,00
	Resultados Financeiros	6 031 723,95		Receita Cobrada Líquida	190 112 164,68
	Resultados Correntes	30 080 666,11		Taxa Execução	110,38%
	Resultados Extraordinários	-975 993,99	Despesa	Dotações Corrigidas	172 235 000,00
	Resultado Líquido do Exercício	29 104 672,12		Despesas Pagas	135 023 097,82
			Taxa Execução	78,39%	

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

Os Resultados Financeiros¹⁶ também são positivos, explicados essencialmente pelos proveitos financeiros com as rendas do contrato de concessão celebrado com a entidade A, rendas de imóveis não destinados a habitação, e juros provenientes de depósitos bancários (419,3 mil euros) e a distribuição de dividendos do exercício de 2016 da empresa B (104,7 mil euros).

¹² Anexo C do Relato – Fls.718 a 722.

¹³ Anexo D do Relato – Fls.723 a 725.

¹⁴ Anexo E do Relato – Fls.726 a 738.

¹⁵ Anexo F do Relato – Fls.739 a 767.

¹⁶ Anexo G do Relato – Fls.768 a 789.

Quanto aos Resultados Extraordinários¹⁷ negativos justificam-se pelo aumento das transferências de capital, nomeadamente, as concedidas aos SMAS ao abrigo do protocolo para a gestão e manutenção do sistema público de drenagem de águas pluviais do concelho de Sintra e a instituições sem fins lucrativos.

Serviços Municipalizados de Água e Saneamento do Município de Sintra

Unid: Euro

Norma de Controlo Interno	Resultados		Execução Orçamental		
Aprovada pelo órgão executivo em setembro de 2014	Resultados Operacionais	-274 756,36	Receita	Previsões Corrigidas	90 552 606,90
	Resultados Financeiros	255 925,55		Receita Cobrada Líquida	84 964 660,00
	Resultados Correntes	-18 830,81		Taxa Execução	93,83%
	Resultados Extraordinários	1 404 228,91	Despesa	Dotações Corrigidas	90 552 606,90
	Resultado Líquido do Exercício	1 385 398,10		Despesas Pagas	73 392 351,03
			Taxa Execução	81,05%	

Os Resultados Operacionais apresentam-se negativos, contudo, os Resultados Financeiros e os Extraordinários são positivos.

Os Resultados Financeiros¹⁸ positivos são explicados pelo facto dos proveitos com juros bancários e juros de mora serem superiores aos custos com despesas bancárias.

Os Resultados Extraordinários¹⁹ apresentam um valor considerável, em resultado dos proveitos com indemnizações de terceiros, reduções de provisões e a imputação dos subsídios ao investimento na proporção das amortizações.

Em síntese, o Resultado Líquido do Exercício é positivo, apesar dos Resultados Operacionais negativos.

¹⁷ Anexo G do Relato – Fls.768 a 789.

¹⁸ Anexo G do Relato – Fls.768 a 789.

¹⁹ Anexo G do Relato – Fls.768 a 789.

5 – DILIGÊNCIAS EFETUADAS

A fim de esclarecer as questões suscitadas aquando da análise das presentes contas e suprir a falta de alguns documentos, expediu-se o ofício dirigido ao Presidente da Câmara Municipal²⁰ que enviou os documentos e respostas²¹, 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 – MUNICÍPIO DE SINTRA

6.1 – TAXAS DE EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

Execução Orçamental	2016	2017	2018	2019	2020
Taxa de Execução da Receita	101,05%	110,38%	106,17%	102,39%	104,09%
Taxa de Execução da Despesa	82,54%	78,39%	72,64%	73,89%	76,59%

Ao longo do quinquénio 2016-2020, o Município de Sintra apresenta taxas de execução orçamental da receita que cumprem com o disposto no Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI)²², uma vez que nos últimos anos tem graus de execução superiores a 85%²³.

6.2 – EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL

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

Efetuada os cálculos²⁴ em consonância com a lei vigente, conclui-se pela existência de um excedente orçamental corrente, conforme se demonstra:

	Designação	Valor
1	Receita Corrente Cobrada Bruta	163 341 455,34 €
2	Despesa Corrente	107 329 537,40 €
3	Amortizações Médias de Empréstimos	5 184 945,95 €
4	Excedente Orçamental (1 ≥ 2+3)	50 826 971,99 €

²⁰ Anexo H do Relato – Fls.790 a 793.

²¹ Anexo I do Relato – Fls.794 a 799.

²² Lei n.º 73/2013, de 03/09 e demais alterações legislativas.

²³ Anexo O do Relato – Fls.1024 a 1074.

²⁴ Anexo J do Relato – Fls.800 a 805.

6.3– ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL

Tendo em consideração o RFALEI e de acordo com o seu art. 52.º, o limite da dívida total do município inclui todas as dívidas de operações orçamentais do próprio município e das entidades previstas no art. 54.º do mesmo diploma, quer sejam serviços municipalizados e Intermunicipalizados, entidades intermunicipais e entidades associativas municipais, empresas locais e participadas, cooperativas e fundações e outras, desde que preencham os requisitos aí mencionados para integrar o perímetro da dívida total do município.

Questionado o Município acerca dos cálculos para apuramento do limite da dívida total, foi remetido o mapa²⁵ da DGAL com esse apuramento, onde é aferida a contribuição das entidades relevantes para efeito da dívida total, bem como foram enviadas as Demonstrações Orçamentais/Financeiras de suporte e explicados os valores constantes do referido mapa.

Em sede de verificação interna de contas²⁶ efetuaram-se os cálculos com base nos documentos de prestação de contas e informação complementar remetidos a este Tribunal, tendo sido apurada uma margem de € 299.258.103,6, resultando um limite para o aumento da dívida em 2018, de 20% desta margem, ou seja, € 59.851.620,72.

6.4 – GARANTIAS BANCÁRIAS

Conforme relata o ROC²⁷, o Município tem registado em contas de ordem, garantias bancárias prestadas por terceiros, no montante de cerca de 7 milhões de euros, cujas obras, nalguns casos, já se encontram terminadas e rececionadas definitivamente.

Questionado o MS sobre esta matéria, este refere que para se proceder à libertação de cauções tem de existir uma comunicação ao Departamento Financeiro por parte das Unidades Gestoras dos Processos, que não acontece com a celeridade desejada.

O Município²⁸ informa, ainda, que nenhuma empresa exigiu o pagamento de juros ou processou o Município pela não libertação de cauções.

Refira-se, contudo, que as importâncias retidas aos empreiteiros, a título de cauções, devem ser liberadas, nos termos do artigo 295.º do CCP (Código dos Contratos Públicos), sob pena destes exigirem o pagamento de indemnização.

Do exposto, infere-se que estamos perante uma falha num procedimento interno, que poderá implicar a assunção de despesas com indemnizações e juros, pelo que se recomenda à entidade que proceda à libertação das garantias relativas às referidas empreitadas.

²⁵ Anexo K do Relato – Fls.806 a 818.

²⁶ Anexo K do Relato – Fls.806 a 818.

²⁷ Anexo L do Relato – Fls.819 a 853.

²⁸ Anexo I do Relato – Fls.794 a 799.

Em sede de contraditório, os alegantes informaram que “(...) foram tomadas medidas com vista à monitorização regular destes valores (...)” e que em 2021 o saldo desta rubrica “ (...) evidencia um valor de cerca de 3,8 milhões de euros, respeitante a procedimentos de contratação pública para os quais não se tinha ainda verificado o direito à liberação das respetivas garantias”.

Apesar do exposto, considera-se prudente alertar a autarquia para a responsabilidade financeira reintegratória que poderá resultar do incumprimento do referido artigo do CCP, na medida em que prevê o n.º 5 do art. 59.º da LOPTC que “Sempre que da violação de normas financeiras, incluindo no domínio da contratação pública, resultar para a entidade pública obrigação de indemnizar, o Tribunal pode condenar os responsáveis na reposição das quantias correspondentes”.

6.5 – EXISTÊNCIA DE DIVERSOS PEQD’S²⁹ E DO ROCI³⁰ N.º 21/2022

6.5.1 PEQD n.º 222/2020

Deu entrada nesta Direção-Geral uma denúncia anónima, que foi registada como PEQD 222/2020³¹ e que se reporta à identificação de vários procedimentos realizados e adjudicados por ajuste direto pelo MS, que apresentam indícios de eventuais irregularidades/ilegalidades.

O NATDR³² procedeu à análise da informação constante no Portal Base Gov, como forma de verificar a alegação apresentada, tendo apurado que foram adotados os procedimentos legalmente aplicáveis em função da despesa em causa, nomeadamente de consulta prévia e concurso público. Constatou-se, igualmente, que nesses procedimentos se incluem vários ajustes diretos, uma vez que, atento o montante das aquisições realizadas, não era exigível recorrer a outros instrumentos.

Neste sentido, verifica-se que não existem indícios que justifiquem realizar diligências adicionais.

6.5.2 PEQD’s n.ºs 198/2019 e 240/2019

Foram recebidas nesta Direção-Geral, denúncias anónimas relativas a obras de melhoramento urbano, ciclovias e zonas dos parques verdes no concelho de Sintra, que foram registadas como PEQD n.º 198/2019³³ e PEQD n.º 240/2019³⁴.

Das denúncias consta que “existem obras com dois ou três cadernos de encargos, convites ao mesmo empreiteiro que por sua vez tem duas ou três empresas” que “tudo tem derrapagens orçamentais, que rondam os 20% a 40%” e que “concursos para estas obras por norma não há (...)”.

²⁹ Pedido de esclarecimento, queixas e denúncias.

³⁰ Relatórios dos Organismos de Controlo Interno.

³¹ Anexo M do Relato – Fls.855 a 908

³² Núcleo de Análise e Tratamento de Denúncias e de Relatórios dos Organismos de Controlo Interno.

³³ Anexo M do Relato – Fls.909 a 926.

³⁴ Anexo M do Relato – Fls.927 a 938.

Através da análise dos PEQD's, o NATDR concluiu que a forma vaga e não documentada como “os denunciantes” apresentam os factos não permite concluir, ainda que de forma preliminar, pela prática de ilícitos de natureza financeira ou de situações de má gestão de dinheiros públicos.

Em 26/03/2021, esta Direção-Geral recebeu documentação conexa com o PEQD n.º 240/2019, que denunciava a existência de contratos com diversas empresas, de valores avultados, celebrados ao abrigo de procedimentos de ajuste direto.

Nesta Verificação Interna de Contas foram analisados os Mapas de Contratação Administrativa relativos ao período de 2017 a 2020, bem como a lista de contratos publicados no BaseGov, constatando-se que todos os contratos mencionados na denúncia foram efetuados por recurso a procedimentos de Concurso Público ou Consulta Prévia, e que não existiram Trabalhos a Mais ou Revisão de Preços.

Em suma, face aos elementos de análise disponíveis e acessíveis em sede de verificação interna de contas, não é possível concluir pela existência de alguma situação suscetível de constituir eventual infração financeira.

6.5.3 PEQD 15/2017³⁵

Deu entrada nesta Direção-Geral uma denúncia remetida por um munícipe, sobre a realização de um contrato de subconcessão de dois edifícios em Sintra, entre o Município de Sintra e a entidade C, outorgado em 06/04/2016, com vista à instalação da Pousada da Juventude de Sintra, por este não acautelar o interesse público municipal.

De acordo com elementos recolhidos aquando da receção da denúncia, foi publicitada no Portal dos Contratos Públicos, em 30/05/2017, a adjudicação pelo município de Sintra, através de procedimento de concurso público, à empresa D da “Empreitada de Execução da Pousada da Juventude de Sintra”, contrato n.º 224/2017, pelo preço de € 1.329.200,00 acrescido de IVA, pelo prazo de execução de 240 dias.

O referido contrato de empreitada foi celebrado em 25/05/2017, tendo sido remetido para efeitos de fiscalização prévia, o qual mereceu o visto deste Tribunal em sessão diária de visto, datada de 13/07/2017.

Neste sentido, foi concluído pelo NATDR que não existiam indícios da prática de qualquer ilegalidade/irregularidade passível de procedimento por responsabilidade financeira e proposto o arquivamento dos autos.

³⁵ Anexo M do Relato – Fls.839 a 1006.

6.5.4 PEQD 208/2016 e PEQD 213/2016

Foram rececionadas duas denúncias relativas à Inclusão do saldo da gerência de 2015 no orçamento inicial de 2017, registadas como PEQD n.º 208/2016³⁶ e PEQD n.º 213/2016³⁷.

O MS incluiu no orçamento inicial de 2017 o saldo da gerência de 2015 que não tinha sido introduzido no orçamento de 2016 através de revisão orçamental, e como tal não tinha sido utilizado até ao momento.

Para a elaboração do orçamento inicial devem ser aplicados os princípios e regras previstos no POCAL que determinam que as rubricas orçamentais a considerar no orçamento são as constantes no classificador³⁸ económico das receitas e despesas.

Conforme consta da nota explicativa à rubrica 16.01 – Saldo da Gerência Anterior- *contabilizam-se os saldos de gerência que constituem receita das autarquias locais no ano seguinte àquele a que respeitam. A sua utilização, total ou parcial, só pode ocorrer em sede de revisão orçamental, como contrapartida de aumentos de despesas orçadas após aprovação, pelo órgão deliberativo competente, da conta de gerência a que respeitam.*

Em suma, o POCAL permite a inclusão do saldo da gerência anterior através do mecanismo da revisão orçamental, mas não admite na elaboração dos documentos previsionais que sejam dotadas as desagregações dos capítulos 15 «Reposições não abatidas nos pagamentos», 16 «Saldo da gerência anterior» e 17 «Operações extraorçamentais» do classificador económico da receita.

Refira-se que o POCAL apenas considera a existência de saldo da gerência anterior, saldo da gerência e saldo da gerência seguinte. Portanto, a inclusão do saldo da gerência anterior em 2017 corresponde ao saldo da gerência de 2016 que ainda não estava apurado à data da elaboração do orçamento de 2017.

Quanto ao saldo da gerência de 2015, não sendo utilizado em 2016, acumula com o saldo da gerência de 2016, sendo este acumulado o que corresponderia ao saldo da gerência anterior em 2017.

O Município justifica a inclusão do saldo da gerência de 2015 no orçamento inicial de 2017 por ser opinião da entidade E emitida em parecer³⁹ respondido ao Município. O referido parecer foi remetido ao Tribunal após solicitação, e efetivamente, conclui pela possibilidade de inclusão do saldo da gerência de 2015 no orçamento de 2017.

³⁶ Anexo M do Relato – Fls. 1007 a 1019.

³⁷ Anexo M do Relato – Fls.107 a 1019.

³⁸ Adaptação da classificação económica das receitas e despesas públicas constante do Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro.

³⁹ Anexo N do Relato – Fls.1020 a 1023.

Contrariamente ao parecer emitido a este Município, verificou-se que a entidade E disponibilizou na sua página eletrónica o “Apontamento Legislativo n.º F”⁴⁰ onde esclarece que o orçamento inicial de 2017 é preparado em 2016, momento em que ainda não é possível apurar o saldo da gerência seguinte. Por esse motivo, o capítulo 16 “Saldo da gerência anterior” não deve, regra geral, ser dotado em sede de orçamento inicial, apenas podendo a sua utilização, total ou parcial, ocorrer em sede de revisão orçamental, como contrapartida de aumentos de despesas orçadas.

Em sede de contraditório, os alegantes referem que, naquela data demonstraram à entidade E que *“tal solução permitia ao Município, com reduzida margem corrente, desenvolver planos plurianuais de investimento, definidos a médio e longo prazo, recorrendo exclusivamente à utilização de fundos próprios acumulados”*.

Contudo, entende-se que de acordo com o POCAL a inclusão do saldo da gerência anterior (2016) só pode ser efetuada através de revisão orçamental e que a rubrica 16.01 não pode ser incluída no orçamento inicial (2017). Tanto mais, que a Lei de Orçamento de Estado de 2018⁴¹ e depois a Lei n.º 51/2018, de 16/08 (revisão à Lei n.º 73/2013)⁴² vieram prever a possibilidade de inclusão de saldo da gerência anterior- consignado através do mecanismo da alteração orçamental, em momento anterior à aprovação dos documentos de prestação de contas. A Lei de Orçamento de Estado de 2020⁴³ foi ainda mais longe, permitindo a inclusão do saldo da gerência, não só o consignado, em momento anterior à aprovação de contas. Estas foram as soluções legais encontradas para a utilização do saldo da gerência anterior antes da aprovação da conta de gerência, não estando em qualquer momento prevista a introdução do mesmo no orçamento inicial. Vigorando na administração pública o princípio da legalidade, os membros dos órgãos devem atuar em obediência à lei e ao direito.

Em contraditório, os alegantes mencionam, ainda, que *“esta evolução legislativa, de antecipar a incorporação de verbas, é reveladora das dificuldades sentidas pelas Autarquias na construção dos seus orçamentos”*.

Face ao exposto, vigorando na administração pública o princípio da legalidade, os membros dos órgãos devem atuar em obediência à lei e ao direito, pelo que se conclui que houve incumprimento das regras do POCAL quanto à elaboração do orçamento inicial de 2017. Todavia, o Município procedeu em conformidade com o parecer da entidade E, entidade com competência para apoiar tecnicamente as Autarquias Locais, não sendo, por isso, de imputar responsabilidade à Autarquia pela infração detetada.

⁴⁰ Anexo N do Relato – Fls.1020 a 1023.

⁴¹ Art. 104.º da Lei n.º 114/2017, de 29/12.

⁴² N.º 6 do art. 40.º da 51/2018, de 16/08.

⁴³ Art. 129.º da Lei n.º 2/2020, de 30/03.

6.5.5 ROCI n.º 21/2022

Foi igualmente recebido neste Tribunal um Relatório proveniente da entidade G, referente ao “Controlo da Atribuição de Subsídios e Outros Apoios” no Município de Sintra, o qual se encontra em análise no NATDR, pelo que não se justifica, nesta sede, a realização de diligências adicionais.

6.6 – NORMA DE CONTROLO INTERNO

A norma de controlo interno (NCI) em vigor no ano de 2017, foi aprovada pelo órgão executivo em 15/03/2007, revelando-se desatualizada face às alterações legislativas em matéria de gestão financeira, orçamental e patrimonial. Em sede de contraditório foi informado que o Município se encontra “(...) a diligenciar procedimentos internos com vista à respetiva revisão da norma de controlo interno, face à atualização da legislação vigente. No caso específico da área financeira e atenta a complexidade do novo normativo contabilístico, será providenciada a contratação de serviços especializados nesta área.”

7 – SERVIÇOS MUNICIPALIZADOS DE ÁGUA E SANEAMENTO DE SINTRA

7.1 – TAXAS DE EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

Através dos Mapas de Controlo Orçamental da Receita e da Despesa⁴⁴, verifica-se que a execução orçamental nos últimos anos foi a que consta do quadro seguinte:

Execução Orçamental	2016	2017	2018	2019	2020
Taxa de Execução da Receita	91,00%	93,83%	91,60%	93,60%	85,16%
Taxa de Execução da Despesa	76,75%	81,05%	79,44%	79,95%	78,47 %

Refira-se que os Mapas de Execução Orçamental da Receita não estão completos, uma vez que não refletem a execução da rubrica 16.01 – Saldo da Gerência anterior nas Receitas Líquidas Cobradas. O Município remeteu para o efeito a revisão orçamental⁴⁵ que comprova a inclusão do saldo da gerência anterior.

Confirmando-se, assim, que os saldos das gerências anteriores foram utilizados, constata-se que as taxas de execução da receita foram superiores a 85%, entre 2016 e 2020.

Em contraditório, os alegantes informaram que no futuro procederão em conformidade, refletindo a inclusão do Saldo da Gerência Anterior nas Receitas Cobradas Líquidas, pelo que será de manter a recomendação sobre este procedimento para acompanhamento da sua implementação nas próximas prestações de contas.

⁴⁴ Anexo O do Relato – Fls.1024 a 1074.

⁴⁵ Volume III.

7.2 – MOVIMENTOS A DÉBITO NO MAPA DE OPERAÇÕES DE TESOURARIA

No exercício de 2017, verifica-se a existência de movimentos a débito no saldo para a gerência seguinte no Mapa de Operações de Tesouraria, no montante de € 5.819,78. De acordo com a informação⁴⁶ dos SMAS tratam-se de movimentos de valores a regularizar relativos a retenções em remunerações e adiantamentos a advogados para fazer face a despesas de custas processuais e de registos.

As operações de tesouraria são extraorçamentais, isto é, não são consideradas receita, nem despesa orçamental, mas têm expressão na tesouraria. Ora, as despesas com custas processuais e de registos constituem operações orçamentais, que para serem realizadas deverá ser cumprido todo o ciclo da despesa, desde o cabimento até ao pagamento.

Analisado o Mapa de Operações de Tesouraria de 2019⁴⁷ verifica-se que o registo destas operações foi corrigido, não constando este tipo de movimento a débito.

7.3 – NORMA DE CONTROLO INTERNO

Os Serviços Municipalizados de Água e Saneamento do Município de Sintra dispõem de uma norma de controlo interno (NCI) aprovada em setembro de 2014. Segundo a informação remetida em resposta ao ofício de diligências instrutórias, os SMAS previam atualizar a NCI em 2021, no entanto, em contraditório, esclarecem que “(...) os trabalhos de revisão da norma sofreram atraso em razão das restrições provocadas pela pandemia da doença COVID-19, prevendo-se que os mesmos venham a ser concluídos até ao final do corrente ano”.

7.4 – CERTIFICAÇÃO LEGAL DE CONTAS

A presente conta dos SMAS foi objeto de certificação legal de contas (CLC)⁴⁸, emitida pela sociedade H, Representada pelo ROC, I. A CLC de 2017, bem como o Relatório de Auditoria⁴⁹ desse exercício económico foi solicitado aos SMAS e prontamente remetido.

Na Certificação Legal de Contas de 2017 é expressa uma ênfase que já não se mantém nos anos seguintes, e que se reproduz:

No final de 2017, o saldo da conta de provisões inerente a processos judiciais ascende a 1.795.955 euros. O valor das ações interpostas ascende a cerca de 2.437.446 euros. É convicção do Conselho de Administração que, face ao risco existente, a provisão constituída é adequada e suficiente.

Em 2019 e 2020, foram prestadas contas em SNC-AP e, embora não seja mencionada esta matéria nas ênfases das Certificações Legais de Contas dos referidos exercícios, conforme já referido

⁴⁶ Anexos I e O do Relato – Fls.796 e 1025 a 1029.

⁴⁷ Anexo O do Relato – Fls. 1029.

⁴⁸ Anexo L do Relato – Fls.838 e 839.

⁴⁹ Anexo L do Relato – Fls.840 a 853.

anteriormente, será de salientar que as provisões se encontram registadas e refletidas no Balanço, com os montantes de €2.528.895,33 e de €2.514.681,62, respetivamente, e divulgadas na nota 15 do Anexo às Demonstrações Financeiras de ambos os anos.

7.5 – PEQD 23/2019

Esta Direção-Geral recebeu uma denúncia anónima relativa a questões de legalidade na adjudicação de serviços de recolha e transporte de resíduos nas cidades de Agualva/Cacém e Queluz e de serviços de recolha de “monos” no concelho de Sintra, que foi registada como PEQD n.º 23/2019, e que constitui os Volumes IV e V do presente processo.

As situações descritas na referida denúncia são, resumidamente, as seguintes:

1. Irregularidades nas seguintes adjudicações à empresa J, nos serviços de recolha e transporte de resíduos nas cidades de Agualva/Cacém e Queluz em 2017/2018:

Contrato	Data de adjudicação	Tipo de Procedimento	valor
1	15/12/2017	Ajuste Direto	€ 74.900
2	23/02/2018	Concurso Público Urgente	€ 149.500
3	05/09/2018	Concurso Público	€ 149.500
Total			€ 373.900

- i) O prazo de apresentação de propostas fixado em 5 dias, nos referidos procedimentos, é manifestamente insuficiente e impossível para os interessados prepararem uma proposta credível, violando os princípios estabelecidos no CCP⁵⁰.
- ii) No contrato n.º 2 a opção pelo concurso público urgente não se encontra devidamente justificada, uma vez que a necessidade de aquisição de serviços já havia sido detetada em dezembro de 2017.
- iii) Os SMAS deveriam ter aberto um procedimento de concurso público único, no valor global de € 373.900, pelo facto dos contratos estarem relacionados entre si, e como tal sujeitos a visto do Tribunal de Contas.
- iv) Existe sobreposição de dois contratos, no período de 23 de fevereiro a 12 de março de 2018, uma vez que o contrato assinado a 5 de setembro de 2018 nunca poderia ser consumido na totalidade até 23 de fevereiro.
- v) Admissão de mais de 80 assistentes operacionais entre 2016, 2017 e 2018.

2. Serviços de recolha de “monos” no concelho de Sintra

⁵⁰ Código dos Contrato Públicos.

Foram celebrados três procedimentos de ajuste direto para a aquisição de serviços de recolha de monos, no valor de € 9.700 cada, perfazendo um total de € 29.100, os quais foram adjudicados à empresa K. A justificação para a aquisição destes serviços foi a falta de meios, quando nos últimos anos, foram admitidos cerca de 100 trabalhadores para a recolha de resíduos.

7.5.1 - ANÁLISE PRELIMINAR DO PEQD

Para instrução do processo foi solicitada ao Presidente do Conselho de Administração dos SMAS, em 20/03/2019, a pronúncia sobre o teor da denúncia.

Após análise da resposta do Presidente do Conselho de Administração dos SMAS, concluiu-se para cada uma das situações, o seguinte:

1. i) Prazo de apresentação das propostas

O CCP estabelece diferentes prazos para apresentação de propostas, mediante o tipo de procedimento pré-contratual adotado. Analisados os procedimentos em causa verifica-se o seguinte:

No procedimento de Concurso Público Urgente foi definido um prazo de 5 dias, quando o prazo mínimo de apresentação de propostas é de 24 horas, cumprindo o determinado no artigo 158.º do CCP. No Concurso Público foi fixado o prazo de 15 dias, superando o número de dias indicado no artigo 135.º do CCP que estipula um prazo não inferior a 6 dias.

No caso do Ajuste Direto, a alínea f) do n.º 1 do artigo 115.º do CCP, não indica prazo para a apresentação de propostas, cabendo à entidade adjudicante definir.

Neste sentido, entende-se que não se verificou qualquer violação dos prazos de apresentação das propostas nos três procedimentos de aquisição de serviços de recolha de resíduos sólidos a que alude a denúncia.

ii) Concurso Público Urgente – Admissibilidade

Os SMAS referem que a qualificação do procedimento de concurso público como urgente assentou no facto de só assim poder ser levado a cabo um procedimento efetivamente concorrencial consentâneo com a real urgência do contrato, remetendo para a fundamentação da proposta de abertura do procedimento.

A fundamentação constante da abertura do procedimento foi a seguinte:

“(…) Foi fundamentalmente pela insuficiente capacidade de resposta das viaturas de recolha lateral que em meados de dezembro foi lançado o Ajuste Direto n.º 573 (...) que terminará este mês.

Finda esta prestação de serviços, e pelas circunstâncias atrás expostas, os serviços precisarão de ainda nesta fase de um reforço de meios associados à operação da recolha, concretamente, de viaturas de recolha lateral. Constata-se que, sem este reforço de meios,

os serviços terão enorme dificuldade em assegurar com eficácia devida a atividade de recolha de resíduos urbanos que lhes está cometida. Pelo exposto, face à urgência imperiosa em resolver os problemas resultantes das circunstâncias imprevistas ocorridas, propõe-se a abertura de concurso público urgente.”

O Concurso Público Urgente está regulado nos artigos 155.º a 161.º do CCP, e tem como pressuposto essencial que a entidade adjudicante seja confrontada com um contexto de urgência na aquisição de bens e serviços e de empreitadas, de tal forma premente que se revele inviável o cumprimento dos prazos e formalidades de procedimentos mais solenes, eventualmente aplicáveis na mesma situação, como o concurso público.

A jurisprudência⁵¹ do Tribunal de Contas tem adotado um entendimento particularmente exigente quanto à verificação do pressuposto de urgência para efeitos de recurso a procedimento de concurso público urgente.

A fundamentação aduzida na proposta de abertura do procedimento revelou-se manifestamente insuficiente para caracterizar um contexto de urgência que legitimasse o recurso a um procedimento de concurso público urgente.

Note-se que os SMAS assumiram em dezembro de 2017 a necessidade de uma prestação contínua de serviços, de tal forma que lançaram um procedimento de ajuste direto nessa data, o que permite concluir que não se verificou uma circunstância imprevista ou anormal que determinasse a escolha de um procedimento pré-contratual de concurso público urgente em fevereiro de 2018, revelando que a opção por este tipo de procedimento não surge da imprevisibilidade, mas sim do facto da abertura do procedimento não ter sido atempadamente planeada, ainda que a sua necessidade fosse conhecida.

Tal situação seria, por isso, constitutiva de eventual responsabilidade financeira sancionatória, atendendo à infração prevista na alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, da responsabilidade dos membros do Conselho de Administração dos SMAS que aprovaram a abertura do procedimento de concurso público urgente⁵².

iii) Fracionamento de despesa e Visto do Tribunal de Contas

O procedimento de ajuste direto (contrato n.º 1) surgiu da necessidade de reforço de afetação de meios após a internalização⁵³ dos serviços pelos SMAS até à conclusão do

⁵¹ Acórdão n.º 4/2018 -1.ª S/PL.

⁵² Ata da Reunião Extraordinária do Conselho de Administração dos SMAS de 16/02/2018, em que estiveram presentes: Basílio Adolfo de Mendonça Horta da Franca (Presidente) e Maria da Piedade de Matos Pato Mendes (Vogal); e ausente: Ana Isabel Neves Duarte (Vogal) (Vol. IV e V)

⁵³ Após a extinção da entidade L, os serviços de recolha de resíduos urbanos foram internalizados no Município de Sintra, mais concretamente nos SMAS. O contrato existente entre a entidade L e a entidade J transitou para o Município através da figura da cessão de posição contratual, constando como data de fim desse contrato 30/11/2017, e a partir desse momento os SMAS iriam garantir por meios próprios os referidos serviços. (Vol. IV e V)

processo de contratação de novos trabalhadores e colocação dos novos contentores, previsivelmente por um período de 6 meses. Por força da anormal acumulação de resíduos, o contrato esgotou a sua execução física e financeira antes desse período.

Desta forma, os SMAS estavam condicionados na sua estratégia de contratação daqueles serviços, pelo evoluir do processo de entrada e afetação de novos trabalhadores e de colocação de novos contentores, cuja conclusão terá sofrido atrasos.

Em suma, constata-se a ocorrência de um conjunto de circunstâncias que excluem um eventual fracionamento da despesa.

Quanto à sujeição a fiscalização prévia dos contratos, embora os valores contratuais individualmente sejam inferiores ao limite fixado para a dispensa de sujeição a visto (€350.000), o n.º 2 do art.º 48.º da LOPTC prevê que se considere o valor global dos contratos que aparentem estar relacionados entre si.

No caso em análise, os contratos têm uma conexão objetiva, material e consequencial, que permite afirmar que estão relacionados entre si para efeitos de aplicação do n.º 2 do art.º 48.º da LOPTC, além de que o valor global de € 373.900 ultrapassa o limite fixado para a dispensa de submissão a visto prévio.

No entanto, face à atual redação do n.º 2 do art.º 48.º da LOPTC, que dispõe que *“O limite referido no número anterior, quanto ao valor global dos atos e contratos que estejam ou aparentem estar relacionados entre si, é de 950 000 (euro)”*, os contratos de prestação de serviços em apreço estariam atualmente dispensados de fiscalização prévia.

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

iv) Sobreposição de dois contratos

Não existe sobreposição de contratos, na medida em que o ajuste direto terminou em 17 de fevereiro⁵⁴ por ter esgotado financeiramente, antes dos 6 meses previstos para a execução. A data de adjudicação do concurso público urgente foi 23/02/2018 não se verificando a sobreposição dos contratos.

⁵⁴ Anexo P (Conforme fatura 3000137373 de 13/03/2018, com auto de medição em anexo).

v) Necessidade de Aquisição de Serviços perante a admissão de pessoal

A contratação de serviços de recolha de resíduos urbanos à empresa J visou suprir as carências de prestação de serviços durante o processo de ajustamento necessário à internalização dos mesmos pelos SMAS, durante 2018. A partir de 2019 não foram celebrados outros contratos com idêntico objeto com aquela empresa. Do exposto, entende-se não terem sido colocados em causa os princípios da economia, eficiência e eficácia na gestão dos dinheiros públicos.

2. Serviços de recolha de “monos” no concelho de Sintra

Após pronúncia dos SMAS, entende-se que as justificações aduzidas quanto à não previsão de eventuais serviços adicionais de recolha de resíduos volumosos e que deram origem à contratação destes serviços, afiguram-se como credíveis, afastando a intenção de fracionar ilegalmente a despesa.

Veja-se que o valor total da despesa foi € 29.100, muito inferior ao limiar do recurso ao ajuste direto de € 75.000 previsto na versão do CCP anterior à entrada em vigor do DL n.º 111-B/2017, de 31/08 (em vigor em 01/08/2018).

7.5.2 – APRECIÇÃO DO CONTRADITÓRIO RELATIVO AO PEQD

Em sede de contraditório, os alegantes procederam ao seguinte enquadramento factual relativo à abertura do procedimento de concurso público urgente, mencionado em 1.ii), relatado no ponto anterior, que se resume:

1. A partir de 01.12.2017, os SMAS de Sintra assumiram a recolha operacional dos resíduos em toda a área do concelho de Sintra, substituindo-se ao prestador de serviços (empresa L) que atuava nas áreas de Cacém e Queluz, o que implicou a substituição de 2400 contentores, novos recursos humanos e viaturas.
2. Durante a fase de transição e até à conclusão do processo de contratação de novos trabalhadores e contentores, os SMAS lançaram um procedimento de ajuste direto, que se esgotaria pelo valor ou pelo prazo (6 meses).
3. No momento da abertura deste procedimento não estava prevista a necessidade de procedimentos subsequentes e o referido prazo foi entendido como suficiente para concluir o processo de reforço de meios humanos e finalizar a colocação de novos contentores.
4. O contrato veio a terminar em 17.02.2018 por se ter esgotado a sua execução física e financeira, dada a elevada necessidade dos serviços. Embora os SMAS já prestassem o serviço público de recolha e transporte de resíduos noutras áreas do concelho de Sintra, não estavam preparados para a necessidade de recolha diária, mostrando-se inadequada a previsão inicial dos meios a afetar a esta atividade.
5. Os SMAS receberam centenas de reclamações dos munícipes, dada a situação caótica de lixo junto aos contentores, como demonstram as fotografias remetidas.

6. A recolha e transporte de resíduos sólidos é inequivocamente um serviço público essencial, que não pode ser suspenso ou interrompido, por decorrerem sérios e graves riscos para a saúde pública e para a salubridade dos espaços públicos.
7. É neste cenário que os SMAS recorrem ao concurso público urgente, na medida em que “ (...) tais circunstâncias de perigo eminente e atual para a saúde pública e salubridade não se compatibilizam com os prazos mínimos e com as fases procedimentais previstas no âmbito de um procedimento concursal não urgente, sem que se verificasse uma interrupção dos serviços de recolha de resíduos urbanos sólidos no município de Sintra, designadamente nas cidades de Queluz e Agualva.”
8. Em suma, “ (...) esta era uma ocorrência que dificilmente poderia ser antecipada pelos SMAS de Sintra, uma vez que quando assumiram a recolha operacional dos resíduos urbanos, na qualidade de entidade gestora, não tinham conhecimento efetivo das condições existentes no terreno, o que não lhes permitiu efetuar um planeamento adequado.”

Em conclusão, os alegantes apresentaram justificação detalhada (incluindo documentação, contendo fotografias enviadas pelos munícipes relativas a queixas sobre o acumular dos resíduos sólidos), no que tange à necessidade dos serviços, assim como à qualificação como imprescindível do lançamento do procedimento por concurso público urgente, face à premência de recolha de resíduos sólidos nas áreas populacionais de Agualva-Cacém e de Queluz.

Será de realçar a tipologia dos serviços em causa, sendo que nesta matéria, o nosso texto constitucional consagra a proteção dos interesses económicos dos consumidores⁵⁵, pelo que, procura delimitar a existência de um regime legal neste sector apertado e restritivo, por forma a impedir ou minimizar situações de perigo ou dano para os consumidores ou utentes. Ademais, a Lei n.º 23/96 de 26 de julho (Lei dos Serviços Públicos), na sua atual redação, vem consagrar a prestação de serviços públicos essenciais em ordem à proteção do utente, nomeadamente os «Serviços de gestão de resíduos sólidos urbanos.» (álnea g) do n.º 1 do artigo 1.º da sobredita Lei).

Quanto à escolha do procedimento de concurso público urgente poder colocar em causa o princípio da concorrência, verificou-se que, apesar do prazo mínimo legal para apresentação de propostas ser de 24 horas⁵⁶ foi dado um prazo de 5 dias (contado em dias úteis), e foram apresentadas 4 propostas.

Por outro lado, caso tivesse sido lançado um procedimento por concurso público sem publicidade internacional (ou mesmo com publicidade internacional), era necessário cumprir com a seguinte tramitação processual: obrigação de constituição de júri; resposta a pedidos de esclarecimentos e de identificação de erros e omissões (caso existissem); elaboração de relatório preliminar; realização de audiência dos interessados (5 dias úteis); realização de relatório final; apresentação de documentos de habilitação; pronuncia sobre a minuta de contrato e redução do contrato a escrito.⁵⁷ Consequentemente, caso tivesse sido lançado outro tipo de procedimento (leia-se concurso público,

⁵⁵ Reza o artigo 60º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa, o seguinte: “Os consumidores têm direito à qualidade dos bens e serviços consumidos, à formação e à informação, à proteção da saúde, da segurança e dos seus interesses económicos, bem como à reparação de danos.”

⁵⁶ Atento o artigo 158.º do CCP.

⁵⁷ No caso concreto, não poderia haver lugar à inexigibilidade ou de dispensa de redução do contrato a escrito. Ao invés, no concurso público urgente, é legalmente admissível a dispensa da redução do contrato a escrito, atento a alínea b) do n.º 2 do artigo 95.º do CCP.

ao invés de concurso público urgente), a falta de recolha de resíduos sólidos, poderia levar ao eclodir de um grave problema de saúde pública, em zonas densamente povoadas.

Apesar do anteriormente exposto considera-se, no entanto que, em sede de abertura do procedimento do concurso público urgente, o dever de fundamentação não foi devidamente acautelado, ao não permitir que se verificasse se os critérios estipulados para a escolha do procedimento se encontravam cumpridos, e se foram tidos em consideração, por parte da entidade adjudicante, quando procedeu a essa escolha.

Assim, pese embora não esteja devidamente fundamentada a adoção do concurso público urgente na proposta de abertura do procedimento, entendeu-se acolher as justificações aduzidas em sede de contraditório, dada a natureza dos serviços em causa (recolha e transporte de resíduos sólidos urbanos) e ao facto de ser uma fase de transição de internalização destes serviços nos SMAS, afastando-se, assim, a imputação da eventual infração financeira sancionatória.

Contudo, será de recomendar à entidade que observe as normas que regulam a contratação pública, nomeadamente, quanto à completa e clara fundamentação na escolha dos procedimentos a adotar, como forma de garantir o cumprimento dos princípios da igualdade, da transparência e da concorrência, assim como, os princípios da legalidade e da prossecução do interesse público.

8 – APRECIÇÃO DO CONTRADITÓRIO PESSOAL E INSTITUCIONAL

Conforme já referido no ponto 3 deste Relatório, foram citados todos os responsáveis da Câmara Municipal de Sintra e do Conselho de Administração dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento do Município de Sintra (SMAS) que desempenharam funções nos exercícios de 2017 e 2018, para se pronunciarem em contraditório pessoal, bem como os atuais Presidentes da Câmara Municipal de Sintra e do Conselho de Administração dos SMAS, para se pronunciarem relativamente à exequibilidade do Projeto de Recomendações expressas no Relato.

Decorrido o prazo estabelecido, os atuais Presidentes das referidas entidades apresentaram o contraditório institucional, ao qual aderiram alguns dos membros da Câmara Municipal e dos SMAS em funções em 2017 e 2018, conforme quadro constante do ponto 3 deste Relatório.

As alegações apresentadas não contrariaram nenhum dos factos constantes do Relato, tendo sido, no entanto, tidas em consideração, apreciadas e trazidas ao texto deste Relatório, as justificações que foram apresentadas pelos responsáveis, relativamente aos pontos que deram origem a recomendações e a situações passíveis de eventuais infrações financeiras.

9 – CONCLUSÃO

Face às situações descritas no presente Relatório, apesar das desconformidades apontadas com algumas normas em vigor e tendo em consideração as alegações e justificações apresentadas, as contas objeto da presente verificação interna, reúnem as condições para serem homologadas com recomendações, tendentes a suprir ou a corrigir as situações detetadas.

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 77/2022, de 31 de outubro, concluindo que:

“Não se descortinam no Projeto de Relatório sobre o qual ora nos debruçamos quaisquer indícios de infrações financeiras de que caiba ao Ministério Público conhecer, ou outros que envolvam matéria integrante de responsabilidade a ser investigada em sede de competência de outras jurisdições.

Pelo que, por ora, nada mais se nos oferece pronunciar quanto ao Projeto de Relatório em análise, emitindo-se parecer de concordância com o mesmo.”

11 – 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
2017	17.164,00

12– 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.º, da LOPTC, conjugado com o disposto nos n.ºs 3 e 4, da Resolução n.º 06/03 – 2.^a Secção, deliberaram:

- I. Aprovar o presente Relatório relativo à gerência de 2017;
- II. Aprovar a homologação das contas do Município de Sintra e dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento do Município de Sintra, da gerência de 2017, objeto de verificação interna, com as recomendações elencadas no ponto 2;
- III. Ordenar:
 1. Que o presente Relatório posteriormente seja remetido:
 - a) Ao Presidente da Câmara Municipal e a todos os membros do executivo municipal em funções, bem como ao Presidente da Assembleia Municipal;
 - b) Ao Presidente do Conselho de Administração dos SMAS;
 - c) Aos responsáveis pela conta do Município relativa ao ano económico de 2017;
 - d) Aos responsáveis pela conta dos SMAS relativa ao ano económico de 2017;
 - e) À Diretora-Geral das Autarquias Locais;
 2. Ao Presidente da Câmara Municipal para que, no prazo de 180 dias, comunique ao TC as medidas adotadas, acompanhadas dos respetivos documentos comprovativos, tendentes a confirmar o acatamento das recomendações formuladas no presente Relatório;
 3. A remessa deste Relatório ao Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto neste Tribunal, nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 29º 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 11.

Tribunal de Contas, em 17 de novembro de 2022.

A Juíza Conselheira Relatora,

(Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote)

Os Juízes Conselheiros Adjuntos,

(Luís Filipe Cracel Viana)

(Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria)

CONSTITUIÇÃO DO PROCESSO

Volume	Descrição
I	Documentos de prestação de Contas do Município – Gerência de 2017.
II	Documentos de prestação de Contas do SMAS– Gerência de 2017.
III	Ofício de Diligências Instrutórias n.º 21991, de 20/07/2020, referente às contas de gerência de 2017, do Município de Sintra e SMAS.
	Ofícios de resposta do Município de Sintra e SMAS com os registos de entradas na DGTC, n.º 10748, de 30/07/2020 e n.º 15200 de 20/10/2020 relativos às contas de gerência de 2017 e documentos anexos à resposta.
IV e V	PEQD n.º 23/2019 relativo ao SMAS de Sintra
VI	Relato e anexos - VIC do Município de Sintra e SMAS de Sintra- Gerência de 2017

ANEXOS

Vols.	Anexo	Descrição
	1	Relatório VIC do Município de Sintra e SMAS- Gerência 2017
	2	Projeto de Relatório VIC do Município de Sintra e SMAS- Gerência 2017
VII	3	Anteprojecto de Relatório VIC do Município de Sintra e SMAS- Gerência 2017
	4	Relação Nominal de Responsáveis
	5	Audição dos Responsáveis
	6	Contraditório / Alegações

FICHA TÉCNICA

Coordenação Geral

Helena Cruz Fernandes

Auditora-Coordenadora

Coordenação Técnica

Isabel Relvas Cacheira

Auditora-Chefe

As Técnicas Responsáveis pela Verificação Interna da Conta

Carla Linder Martins

Aida Nogueira

Técnica Verificadora Superior

Técnica Verificadora Assessora